

# VU Research Portal

## Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen

Zijlstra, S.E.; Peters, J.A.F.; van der Ploeg, T.J.

2006

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Zijlstra, S. E., Peters, J. A. F., & van der Ploeg, T. J. (2006). *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen

---

*Onderzoek in opdracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en  
Koninkrijksrelaties*

Vrije Universiteit Amsterdam  
Universiteit van Tilburg  
Juli 2006

Prof.mr. S.E. Zijlstra (VU)  
Mr. J.A.F. Peters (UvT)  
Prof. mr. T.J. van der Ploeg (VU)



# Inhoud

---

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>5</b>
1.1	Onderzoeksopdracht	5
1.2	Achtergrond van het onderzoek: het rapport Kohnstamm en het kabinetsstandpunt daarop	5
1.3	Onderzoeksvraag, begrippen en plan van behandeling	6
<b>2</b>	<b><i>Het gebruik van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisatievormen in het openbaar bestuur</i></b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b><i>Het huidige juridische kader voor samenwerking tussen overheidslichamen onderling en/of met particulieren in privaatrechtelijke vorm, in het bijzonder de stichting</i></b>	<b>11</b>
3.1	Algemeen	11
3.1.1	Algemeen stichtingenrecht	11
3.1.2	Algemene organisatierechtelijke aspecten	13
3.2	Rijk	16
3.2.1	Instelling	16
3.2.2	Toekenning van bevoegdheden	18
3.2.3	Vormgeving	19
3.2.4	Controle op de taakuitoefening	19
3.3	Gemeenten	20
3.3.1	Instelling	20
3.3.2	Toekenning van bevoegdheden	21
3.3.3	Vormgeving	21
3.3.4	Controle op de taakuitoefening	21
3.4	Provincies	23
3.5	Waterschappen	23
3.6	SER, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen	23
3.7	Zelfstandige bestuursorganen	24

<b>4</b>	<b><i>Het huidige juridische kader voor samenwerking tussen overheidslichamen onderling en/of met particulieren in publiekrechtelijke vorm</i></b>	<b>25</b>
4.1	Algemeen	25
4.2	Samenwerking binnen het Rijk	25
4.2.1	Instelling	25
4.2.2	Taken en bevoegdheden	26
4.2.3	Vormgeving	27
4.2.4	Controle op de taakuitoefening	29
4.3	Samenwerking binnen gemeenten, provincies en waterschappen	30
4.3.1	Algemeen	30
4.3.2	Het commissiebestel	30
4.4	Samenwerking binnen andere openbare lichamen	31
4.5	Samenwerking tussen openbare lichamen	31
<b>5</b>	<b><i>Vergelijking van stichtingen en publiekrechtelijke rechtspersonen voor samenwerking</i></b>	
5.1	De varianten binnen het Rijk naast elkaar	
5.2	Keuzebepalende punten	35
<b>6</b>	<b><i>Van vormen naar achterliggende motieven</i></b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b><i>Van knelpunten naar opties</i></b>	<b>47</b>
7.1	Algemeen	47
7.2	Lacunes bij de overheidsstichting	47
7.3	Oplossen van knelpunten bij publiekrechtelijke varianten	50
<b>8</b>	<b><i>Uitwerking van de opties</i></b>	<b>55</b>
8.1	Hoofdvarianten	55
8.2	Publiekrechtelijke waarborgen bij gebruik van de overheidsstichting	55
8.3	Vergemakkelijken van het gebruik van publiekrechtelijke rechtspersonen	57
	<b><i>Bijlage</i></b>	
	Personalia van de onderzoekers	63

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Onderzoeksopdracht

Op 30 januari 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Management Openbare Sector, Directie Personeel Organisatie Informatie Rijk, Afdeling Organisatie Rijk, aan een onderzoeksgroep van de Vrije Universiteit en de Universiteit van Tilburg opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar publiekrechtelijke varianten voor het gebruik van stichtingen als samenwerkingsvorm van en met de overheid. Volgens de opdrachtbrief dienen daarbij de volgende vragen aan de orde te komen.

- a Welke huidige publiekrechtelijke varianten er zijn voor de privaatrechtelijke stichting?
- b Zijn deze varianten in ieder geval toepasbaar op interbestuurlijke samenwerking die nu veelal in de vorm van een stichting plaatsvindt? Het gaat daarbij om vormen van samenwerking van het rijk met anderen uit de kring van het openbaar bestuur; deze anderen kunnen gemeenten of provincies zijn, maar ook organisaties als de VNG of het IPO of verschillende ministeries, bij voorbeeld in hun rol als overheidswerkgever.
- c Deze interbestuurlijke variant(en) van samenwerking te vergelijken met de stichtingsvorm en de andere organisatievormen waarbij deze worden gewaardeerd het perspectief van de democratische rechtsstaat en snelheid van tot stand brengen.
- d Na te gaan in hoeverre een eventueel nieuw publiekrechtelijk alternatief wenselijk is vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt.
- e Een eerste uitwerking te geven van dit mogelijke alternatief of alternatieven.
- f Een overzicht te geven van de voor het alternatief geldende randvoorwaarden (zoals beschikbaar komen van kaderwetgeving, eventuele wijziging Grondwet, wijziging van bestaande (kader)wetgeving, etc.)

## 1.2 Achtergrond van het onderzoek: het kabinetsstandpunt op het rapport-Kohnstamm

In het rapport van de Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (Werkgroep-Kohnstamm), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* wordt uitgebreid aandacht besteed aan het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen door de overheid. De Werkgroep-Kohnstamm constateert dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw het aantal (mede) door de overheid opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen sterk toeneemt, en wijst deze praktijk in stevige

bewoordingen af. Volgens haar moet de overheid in beginsel niet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen.

In het kabinetsstandpunt op het rapport-Kohnstamm wordt dit echter genuanceerd:

“Het kabinet voelt veel voor het advies van de commissie Kohnstamm dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen. Het valt evenwel thans nog niet uit te sluiten dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig is. Het kabinet zal daarom een beleidskader opstellen voor het (mede)oprichten van stichtingen, de bestuursparticipatie en het al dan niet opnemen van bepaalde ministeriële bevoegdheden in de statuten. Bij het opstellen van dit kader zal ook worden gekeken naar publiekrechtelijke alternatieven. Er is namelijk ook behoefte aan een publiekrechtelijke rechtsvorm waarbinnen snel samenwerking tussen overheden kan worden georganiseerd. Tot de vaststelling van het kader zal het kabinet in ieder geval terughoudend zijn met het (mede)oprichten van stichtingen.”<sup>1</sup>

Ook laat de praktijk zien dat het gebruik van stichtingen op alle bestuurslagen van de overheid welig tiert, dit ondanks de wettelijke beperkingen die daarvoor bestaan, en de constante voorkeur voor publiekrechtelijk vormen die in die wetgeving en verschillende beleidsstukken wordt uitgesproken.<sup>2</sup> Kennelijk bestaat er een – al dan niet gerechtvaardigde – behoefte aan het gebruik van deze rechtsfiguur.

De vraag of de voorkeur voor de publiekrechtelijke weg (volledig) juist is, wordt (althans in politiek-beleidsmatige zin) beantwoord in het beleidskader zoals dat thans door het ministerie van Financiën wordt ontwikkeld. Zij blijft, conform de onderzoeksopdracht, hier dan ook verder buiten beschouwing.

## 1.3 Onderzoeksvraag , begrippen en plan van behandeling

### *Centrale onderzoeksvraag*

In dit onderzoek staat centraal op welke wijze institutionele samenwerking tussen overheden onderling respectievelijk tussen overheden en particuliere organisaties in een stichting kan plaatsvinden, in hoeverre daarvoor publiekrechtelijke alternatieven bestaan, en of er belemmeringen zijn om die publiekrechtelijke vormen te gebruiken. Daarbij speelt, overeenkomstig de onderzoeksopdracht, snelheid een belangrijke rol.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 25 268, nr. 20, p. 11

<sup>2</sup> Zie daarover onder, hoofdstuk 2.

### ***Begrip samenwerking***

Dit onderzoek betreft samenwerking tussen openbare lichamen resp. publiekrechtelijke rechtspersonen onderling alsmede met private actoren (met name privaatrechtelijke rechtspersonen). Samenwerking die zich uitsluitend tussen bestuursorganen of ambtenaren van één openbaar lichaam of rechtspersoon afspeelt (bijvoorbeeld een interdepartementale commissie, een onderraad van de ministerraad, of een samenwerkingsverband van deelraadbesturen in een gemeente) blijft buiten beschouwing.

### ***Begrip institutionele samenwerking***

Met institutionele samenwerking doelen wij op een samenwerkingsvorm die rechtspersoonlijkheid heeft of een daarmee praktisch overeenkomende positie heeft. Zo heeft een gemeentelijke commissie geen rechtspersoonlijkheid, maar kan zij worden gebruikt voor samenwerking tussen overheid en particulieren, en kan zij zodanige bevoegdheden gedelegeerd krijgen dat zij min of meer zelfstandig in het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk rechtsverkeer kan optreden. Zij maakt dan ook deel uit van het arsenaal van publiekrechtelijke alternatieven voor de stichting.<sup>3</sup> Samenwerking in de vorm van een adviesorgaan blijft in beginsel buiten beschouwing. In veel gevallen zal dat geen reëel alternatief voor samenwerking in de vorm van een stichting vormen.

### ***Alleen stichtingen zonder openbaar gezag***

Ingevolge de onderzoeksopdracht blijven stichtingen die met openbaar gezag zijn bekleed (en mitsdien bestuursorgaan zijn ingevolge art. 1:1, eerste lid, onder b, Awb), buiten beschouwing. Dat betekent dat ook de Aanwijzingen voor de regelgeving alsmede de regels in het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen, op de hier te behandelen stichtingen niet van toepassing zijn.

### ***Plan van behandeling***

Hoofdstuk 2 bevat een algemene beschouwing over het gebruik van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisatievormen in het openbaar bestuur. Vervolgens wordt nader gezien hoe samenwerking tussen overheidslichamen onderling dan wel met particulieren naar huidig recht kan plaatsvinden: eerst in de vorm van een stichting (hoofdstuk 3) vervolgens in publiekrechtelijke vorm (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 worden stichting en publiekrechtelijke vorm met elkaar vergeleken, waarna in hoofdstuk 6 naar de praktijk en de achterliggende (veelal bestuurlijke) motieven wordt gekeken. Hoofdstuk 7 bevat voor de gebleken knelpunten een aantal varianten van oplossing, waarna in hoofdstuk 8 resumerend naar aanbevelingen wordt gekeken.

<sup>3</sup> Daarover uitgebreid S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1997.



### ***Onderzoekers***

Dit onderzoek is grotendeels uitgevoerd door prof. mr. S.E. (Sjoerd) Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit en mr. J.A.F. (Hans) Peters, universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg. Medewerking is voorts verleend door prof. mr. T.J. (Tymen) van der Ploeg, hoogleraar ondernemingsrecht aan de Vrije Universiteit.

## 2 Het gebruik van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisatievormen in het openbaar bestuur

---

De hoofdstructuur van de overheidsorganisatie<sup>4</sup> is opgebouwd uit organisatie die publiekrechtelijk zijn vormgegeven. Op het niveau van het Rijk is er in de eerste plaats de Staat als rechtspersoon, met organen als ministers, de ministerraad, de Kroon, de Hoge Colleges van Staat, de Tweede en de Eerste Kamer. Daarnaast bestaan er zelfstandige bestuursorganen, waarvan sommige (zoals de Kiesraad en het College bescherming persoonsgegevens) onderdeel zijn van de rechtspersoon de Staat, en andere (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en de Informatie Beheer Groep) eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Op decentraal niveau zijn er de openbare lichamen provincies en gemeenten, met hun organen als provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning, de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Zelfstandige bestuursorganen op het niveau van provincies en gemeenten (bestuurscommissies) bezitten in het algemeen<sup>5</sup> geen eigen rechtspersoonlijkheid. Ten slotte zijn er de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen (art. 134 en 135 Grondwet) met ieder hun eigen organen. Naast deze publiekrechtelijke organisatievormen, maakt de overheid ook gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen, met name stichtingen en vennootschappen. De mogelijkheid voor de overheid om privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten of daarin deel te nemen, vloeit voort uit het algemene rechtspersonenrecht. Immers, openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en de staat hebben (art. 2:1 lid 1 BW) rechtspersoonlijkheid, en rechtspersonen hebben gelijke bevoegdheden die natuurlijke personen als civielrechtelijk rechtssubject bezitten (art. 2:5 BW). Datzelfde geldt voor (andere) openbare lichamen waaraan verordenende bevoegdheid is toegekend (art. 2:1 lid 1) en voor rechtspersonen sui generis (vgl. art. 2:1 lid 2 BW). Gebruik, door de overheid, van privaatrechtelijke rechtspersonen is niet van vandaag of gisteren, en zo lang als dit gebruik bestaat, is er kritiek op.<sup>6</sup> Het is hier niet de

<sup>4</sup> Zie over dit begrip Zijlstra (1997) p. 84-85.

<sup>5</sup> Met uitzondering van de rechtspersoon voor openbaar onderwijs.

<sup>6</sup> Zie al G. van Leyden, 'Naamloze vennootschap of artikel 121 Gemeentewet', Gemeentebelangen 1 en 15 april 1910, aangehaald bij J. Oppenheim, Het Nederlandsch gemeenterecht, 5e druk, deel I, bewerkt door C.W. van der Pot, Haarlem: Erven Bohn 1928 p. 704, A.A.H. Struycken, De gemeenten en haar gebied, Arnhem: Gouda Quint 1925 p. 29-30 en recenter (zonder pretentie van volledigheid): C.A. Schreuder, Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen. Deventer 1994 p. 239, M.M. den Boer, 'Zelfstandige bestuursorganen uit de zelfkant van de democratie?', in: Zbo's, verzelfstandiging en privatisering. Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht 118, Alphen a/d Rijn 1997 p. 131, 165 en 168 en J.M.M. Maeijer, Privatisering. Deventer 1997 p. 12.

plaats deze kritiek uitgebreid te herhalen of zelfs maar samen te vatten; het gaat er hier om, in hoeverre wetgeving, beleidsdocumenten en jurisprudentie hierover gezaghebbende uitspraken bevatten. Daarover kan in algemene zin worden opgemerkt, dat constante lijn<sup>7</sup> in de laatste driekwart eeuw wetgeving en beleid op het terrein van het overheidsorganisatierecht, is het streven naar het terugdringen van het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen door de overheid. Deze lijn loopt van de wijziging, in 1931, van de gemeentewet op het punt van de mogelijkheid van het sluiten van gemeenschappelijke regelingen, tot het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.<sup>8</sup> De relevante wetgeving en beleidsstukken komen hieronder verder per bestuurslaag en samenwerkingsvorm aan de orde.

<sup>7</sup> Vgl. de noot van Zijlstra onder AB 2005, 272.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276.

### 3 Het huidige juridische kader voor samenwerking tussen overheidslichamen onderling en/of met particulieren in privaatrechtelijke vorm, in het bijzonder de stichting

---

#### 3.1 Algemeen

##### 3.1.1 Algemeen stichtingenrecht

###### *Algemene kenmerken van de stichting*

Volgens art. 2:285 BW is een stichting een rechtspersoon die geen leden heeft en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten bepaald doel te verwezenlijken.

Algemeen wordt het zogenaamde *ledenverbod* bij stichtingen zo opgevat dat in de stichting niet een orgaan mag zijn dat (vrijwel) dezelfde bevoegdheden heeft als de algemene vergadering in de vereniging. Er mogen wel naast het bestuur andere organen zijn met beperkte bevoegdheden.

Wat betreft het *doel* bepaalt de wet dat deze niet mag inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen noch ook aan anderen tenzij wat deze laatsten betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Dat betekent overigens niet dat de stichting niet vergoedingen (eventueel salaris) mag toekennen aan degenen die werkzaamheden voor de stichting verrichten.

Bij oprichting hoeft de stichting niet een bepaald *vermogen* mee te krijgen. Anderzijds kan een stichting worden ontbonden wanneer het vermogen van de stichting ten enenmale onvoldoende is voor de verwezenlijking van haar doel en de mogelijkheid dat een voldoende vermogen door bijdragen of op andere wijze in afzienbare tijd zal worden verkregen, in hoge mate onwaarschijnlijk is (art. 2:301 lid 1 b BW).

###### *Oprichting*

Oprichting van een stichting kan geschieden door *een of meer (rechts)personen*.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Oprichting kan inter vivos en mortis causa plaatsvinden. Het laatste blijft hier buiten beschouwing, nu het om oprichting door overheden gaat.

Oprichting geschiedt bij *notariële akte*. In deze akte worden onder meer de *statuten* van de stichting opgenomen.

Deze dienen (art. 2:286 lid 4 BW) in te houden:

- de naam, het doel en woonplaats van des stichting,
- de wijze van benoeming – en eventueel van ontslag – van bestuurders, en
- de bestemming van het liquidatie-overschot of de wijze waarop die bestemming bij ontbinding zal worden vastgesteld.

Daarnaast worden in de oprichtingsakte de *oprichters* genoemd en worden de *eerste bestuurders* vermeld. De laatsten worden door de oprichters bij oprichting benoemd. Op zich blijft er na de oprichting geen juridische *band tussen de oprichter(s)* en de opgerichte *stichting*. Statutair kan hen een organisatorische positie worden verleend, bijvoorbeeld ten aanzien van het benoemen van bestuurders of de wijziging van de statuten, maar noodzakelijk is dit niet. Oprichters hebben (met anderen) volgens de wet nog het recht om de rechtbank te verzoeken de statuten van de stichting te wijzigen, indien ongewijzigde handhaving van de statuten zou leiden tot gevolgen die bij de oprichting redelijkerwijs niet kunnen zijn gewild, en de statuten de mogelijkheid van wijziging niet voorzien of zij die tot wijziging bevoegd zijn zulks nalaten (zie art. 2:294 lid 1 BW)

In de wet wordt qua *organisatorische inrichting van de stichting* alleen gerept van de noodzaak van een bestuur. Binnen de grenzen van het lidmaatschapsverbod kan de stichting statutair ook andere organen kennen, zoals een raad van toezicht, een raad van deskundigen of anderszins. Van belang is dat wijziging van de statuten door organen van een stichting alleen kan plaatsvinden wanneer dit in de statuten expliciet is bepaald (art. 2:293 BW) .

Het is aan de statuten om te bepalen of in de desbetreffende organen en commissies natuurlijke personen of ook rechtspersonen zitting kunnen nemen. Ook moeten de statuten aangeven op welke wijze betrokkenen van dat orgaan, die commissie deel uit gaan maken. Veelal zullen daar *benoemingen* bij te pas komen. Denkbaar is ook dat er een organisatorische eenheid is, die – al dan niet onder bepaalde voorwaarden – toegankelijk is voor *deelnemers, contribuanten, donateurs* of dergelijke. Deze betrokkenen hebben dan geen lidmaatschapsrelatie zoals bij een vereniging, maar een *aansluitingsovereenkomst*. De inhoud van eventuele rechten en verplichtingen die aan deze overeenkomst zijn verbonden dient in de overeenkomst te zijn vermeld. Alleen wanneer dit uit die overeenkomst blijkt, kunnen deze rechten en verplichtingen eenzijdig door een stichtingsorgaan worden gewijzigd. Anders dient dit op wederzijdse instemming te berusten.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Dijk-Van der Ploeg, Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij, 4e druk, Gouda Quint Deventer 2002, p. 99.

Omdat er bij de stichting geen wettelijke verplichting bestaat om een orgaan te hebben dat toezicht houdt op het bestuur en de gang van zaken, is in de wet de bevoegdheid gegeven aan het *openbaar ministerie* om onderzoek te doen naar de gang van zaken bij de stichtingen (zie art. 2:297 BW) en aan de *rechtbank* om eventueel bestuurders te ontslaan (zie art. 2:298 BW), in geval van niet vervulde vacatures bestuurders te benoemen (art. 2:299 BW), de statuten te wijzigen (art. 2:294 BW) en onder bepaalde omstandigheden de stichting te ontbinden (art. 2:302 BW). Wel kan worden voorzien in een raad van toezicht, of kunnen andere toezichtsinstrumenten voor de ‘achterliggende’ overheidsorganen worden gecreëerd (zie verder onder, § 3.1.2).

### 3.1.2 Algemene organisatierechtelijke aspecten

#### *Instelling*

Stichtingen worden krachtens een privaatrechtelijke rechtshandeling ingesteld. De bevoegdheid hiertoe moet los worden gezien van de bevoegdheid tot het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen. Zo is het bij gemeenten niet het college van burgemeester en wethouders (normaal gesproken het bevoegde orgaan) maar degene die het lichaam in en buiten rechte vertegenwoordigt (i.c. de burgemeester).

Niettemin is voor het *in concreto* mogen verrichten van een dergelijke rechtshandeling wel een publiekrechtelijke beslissing nodig. Deze beslissing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zij het dat zij van beroep bij de bestuursrechter is uitgesloten (art. 8:3 Awb).

Wie tot deze beide rechtshandelingen bevoegd is of zijn, verschilt per bestuurslaag, en wordt hieronder in § 3.2 e.v. verder uitgewerkt.

#### *Toekenning van bevoegdheden*

Ook de omvang en wijze van verkrijging van bevoegdheden verschilt per bestuurslaag. Omdat wij ons hier beperken tot stichtingen zonder openbaar gezag, doen zich daar wat betreft attributie, delegatie en mandaat, alsmede de geslotenheid van het stelsel bevoegdheidsverdeling bij decentrale overheden,<sup>11</sup> geen complicaties voor. Voor hun normering vallen deze stichtingen uitsluitend onder het privaatrecht, tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald.

<sup>11</sup> Zie daarover uitgebreid Zijlstra (1997) p. 349-363.

## Vormgeving<sup>12</sup>

In de statuten kan worden voorzien in benoeming in het *bestuur* van vertegenwoordigers van de overheid. Dit kunnen politieke ambtsdragers zijn, maar ook derden die de overheid vertegenwoordigen. Statutair kan worden vastgelegd dat de overheid een recht van voordracht bij benoeming van nieuwe bestuurders heeft, dan wel een recht van benoeming; zelfs kan dit het gehele bestuur betreffen. De vertegenwoordigers van de overheid die zijn benoemd in een orgaan van een stichting hebben in laatstgenoemde hoedanigheid de doelstelling van de stichting in acht te nemen, ook al hebben zij in hun 'oorspronkelijke' functie wellicht een ander belang te dienen. Deze 'twee petten' zijn in de praktijk niet steeds duidelijk uit elkaar te houden, hetgeen tot risico's kan leiden.<sup>13</sup>

*Personeel* is in dienst van de stichting. Heeft de overheid overwegende invloed op de stichting, dan behoort zij tot de openbare dienst en zijn haar werknemers ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet.<sup>14</sup>

Een stichting neemt zelfstandig deel aan het rechtsverkeer, en is vermogensrechtelijk toerekenpunt zijn van privaatrechtelijke rechtshandelingen en van onrechtmatige daden. Naar huidige stand van het recht is een doorbreking van deze toerekening, dat wil zeggen dat eventueel een 'achterliggend' overheidslichaam aansprakelijk zou kunnen zijn voor daden van de stichting,<sup>15</sup> niet mogelijk. Niettemin is een rechtsontwikkeling in die richting goed denkbaar.<sup>16</sup> Dat zou de risico's van het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen door de overheid alleen nog maar groter maken.

*Financiering* van een stichting door de overheid is subsidie in de zin van titel 4.2 Awb, tenzij het gaat om aan de overheid geleverde goederen of diensten (art. 4:21 Awb). Daarmee dient er in beginsel een wettelijk voorschrift aan de financiering ten grondslag te liggen (artikel 4:23, eerste lid); van belang is echter het derde lid, onder c, van genoemd artikel, dat bepaalt dat geen wettelijk voorschrift is vereist indien de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt.

Wat *openbaarheid* betreft is van belang dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) alleen ziet op bestuursorganen (artikel 1a), in dit geval dus stichtingen met openbaar gezag, en onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instellingen, diensten of bedrijven (artikel 3). Dit laatste zou ook een stichting zonder openbaar gezag onder de Wob kunnen doen vallen, namelijk voor zover de

<sup>12</sup> A.w., p. 368-376.

<sup>13</sup> A.w. p. 378-381.

<sup>14</sup> Zie hierover A.H. van Zutphen, 'Het begrip openbare dienst in de Aw 1929', NTB 1988 nr. 4 p. 123.

<sup>15</sup> Vgl. het pleidooi van J.M.M. Maeijer, *Privatisering*. Deventer 1997, p. 23.

<sup>16</sup> Vgl. A.A. van Rossum, 'Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen (n.v. of b.v.) in het kader van privatisering', RM Themis 1997 nr. 3 p. 96-98.

overheid overwegende invloed heeft op het bestuur.<sup>17</sup> Voor het overige kunnen de statuten voorzien in regels omtrent openbaarheid, zij het dat deze voor derden dan niet hetzelfde waarborgkarakter (in rechte afdwingbaarheid) kunnen hebben als de Wob of een wettelijke regeling inzake openbaarheid van vergaderingen. Voor wat betreft *archivering* is van belang dat de Archiefwet 1995 alleen van toepassing is op stichtingen als deze openbaar gezag bezitten; anders dan de Wob kent zij niet het criterium 'onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instellingen, diensten of bedrijven'.

### **Controle op de taakuitoefening<sup>18</sup>**

Overheidscontrole op de taakuitoefening door de stichting kan in de eerste plaats vorm krijgen door publiekrechtelijke instrumenten (algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels, aanwijzingen). Daarnaast zijn er de subsidievoorwaarden en andere publiekrechtelijke financiële toezichtsinstrumenten. Minstens van even groot belang zijn privaatrechtelijke instrumenten. We zagen hierboven al dat door middel van benoeming in het bestuur kan worden voorzien in controle.

Daarnaast kan statutair worden voorzien in een raad van toezicht waarin vertegenwoordigers van de overheid zitting hebben.

Heeft de overheid zeggenschap over de inhoud van de statuten van de rechtspersoon, dan kan zij zich statutair een *algemeen aanwijzingsrecht* jegens het bestuur van een rechtspersoon<sup>19</sup> of een goedkeuringsrecht ten aanzien van beslissingen van het bestuur voorbehouden.<sup>20</sup> Een oude discussievraag is die, of de overheid zich statutair ook een aanwijzingsbevoegdheid voor individuele gevallen kan voorbehouden jegens het bestuur van een stichting; de mening dat dit niet is toegestaan lijkt te prevaleren.<sup>21</sup> Bij het geven van aanwijzingen is een belangrijke vraag in hoeverre het eigen belang van de rechtspersoon daarbij een rol mag dan wel moet spelen.<sup>22</sup>

Aangenomen moet worden<sup>23</sup> dat privaatrechtelijke rechtspersonen een eigen belang hebben, en dat de organen van de rechtspersoon en de leden daarvan zich dienen te richten naar, dan wel in ieder geval niet mogen handelen in strijd met, dat belang. Overigens hoeven algemeen belang en het belang van de stichting niet

<sup>17</sup> Zie hierover ABRS 26 november 2003, AB 2004, 228 m.nt. Peters.

<sup>18</sup> Zie hierover uitgebreid Zijlstra (1997) p. 376 e.v.

<sup>19</sup> Maeijer, a.w. (1997) p. 19.

<sup>20</sup> Zij wordt dan in privaatrechtelijke zin wel orgaan van de stichting. Zie J.G. Groeneveld-Louwerse, Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid, diss. VU, Deventer: Kluwer 2004 p. 301.

<sup>21</sup> Zie K. Schroten, De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid, diss. UU, Deventer: Kluwer 2000 p. 24 en Groeneveld-Louwerse (2004) p. 322-324 en de daar aangehaalde literatuur.

<sup>22</sup> Zie Schreuder diss. p. 56, Van der Burg, a.w. (1985) p. 693, 695 en a.w. (1986) p. 12, W.J. Slagter, 'De overheidsstichting en het belang van de overheid', TVVS 1986 nr. 3 p. 79, Maeijer, a.w. (1997) p. 19 en Van Rossum, a.w. (1997) p. 88-89.



altijd haaks op elkaar te staan. Intussen blijven de problemen en onhelderheden op dit punt substantieel.<sup>23</sup>

Het stichtingenrecht voorziet in diverse vormen van *informatieverplichtingen* over de activiteiten van het bestuur; wettelijke verplichtingen inzake jaarrekeningen bestaan alleen voor de stichting die een onderneming in stand houdt en met een bepaalde netto-omzet (art. 2:300 en 2:360 BW e.v), maar statutair kan men van alles regelen. Ook kan de overheid via haar vertegenwoordigers in het bestuur van de stichting informatie krijgen. Ook hier kan zich het probleem voordoen van de botsing tussen het belang van de gemeente en dat van de rechtspersoon; aangenomen moet worden dat de vertegenwoordiger van de overheid bij het naar buiten brengen van informatie het belang van de rechtspersoon in het oog moet houden.

Wat betreft het *klachtrecht* (zowel het materiële als de bevoegdheid van klachtfunctionarissen, waaronder de Nationale ombudsman) geldt, dat zij alleen van toepassing is op bestuursorganen (in de zin van artikel 1:1 Awb), en dus niet op stichtingen zonder openbaar gezag. Voor het overige kunnen stichtingen een klachtregeling kennen, maar die biedt niet dezelfde procedurele waarborgen als de Awb-regeling.

*Bestuursrechtelijke* rechtsbescherming bestaat alleen tegen stichtingen die met openbaar gezag zijn bekleed; de burgerlijke rechter is dus steeds bevoegd.

## 3.2 Rijk

### 3.2.1 Instelling

#### *Bevoegdheid*

De bevoegdheid te beslissen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (waaronder het oprichten van of deelnemen in stichtingen) berust bij de minister (art. 32, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001). Voor hun onderlinge - relatieve - competentie wordt een relatie gelegd met de respectievelijke begrotingen die zij beheren, dit tenzij bij of krachtens de wet een andere minister bevoegd is verklaard. De minister kan de bevoegdheid om namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten opdragen aan anderen (art. 32, vierde lid); het gaat dan niet om mandaat of delegatie (titel 10.1 Awb) maar om volmacht (Titel 3.3 BW). Deze bevoegdheid is nader ingekaderd in het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996,<sup>25</sup> waarin is bepaald dat een algemene volmacht als bedoeld in

<sup>23</sup> Zie Schroten (2000) p. 25 en Groeneveld-Louwerse (2004) p. 133.

<sup>24</sup> Zijlstra (1997) p. 441-442.

<sup>25</sup> Stb. 1996, 24, zoals gewijzigd bij de Besluiten van 23 januari 1998, Stb. 53, 14 september 2001, Stb. 415, 13 juli 2002, Stb. 415, 5 november 2003, Stb. 460.

artikel 32, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 slechts kan worden verleend aan ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet en arbeidscontractanten (art. 1, eerste lid), en dat een bijzondere volmacht als bedoeld in artikel 32, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 kan worden verleend aan ambtenaren, arbeidscontractanten, andere natuurlijke personen, indien daartoe dwingende redenen zijn en aan rechtspersonen, indien daarin bij of krachtens de wet is voorzien (idem lid 2). De toelichting bij het Besluit<sup>26</sup> verwijst bij dit laatste naar “zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen (rechtspersonen sui generis/ZBO’s)”, en noemt als voorbeeld het (toenmalige) NV Nederlands Inkoopcentrum (NIC). Hoewel niet uitgesloten, ligt het niet voor de hand dat aan dergelijke rechtspersonen een bijzondere volmacht wordt verleend om een (andere) privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Hoe dat ook zij, ook dan zal de procedure van art. 34 Comptabiliteitswet 2001 moeten worden gevolgd.

### *Procedure*

Ingevolge art. 34, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001 mag het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen, nadat van het voornemen daartoe door de betrokken Minister, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling is gedaan aan de Staten-Generaal. Het oordeel van de ministerraad wordt door de minister niet gevraagd, dan nadat hij met de Algemene Rekenkamer overleg heeft gevoerd over de voorgenen rechtshandeling (idem, tweede lid). Indien binnen de in het eerste lid genoemde termijn door of namens een der Kamers van de Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen wordt gegeven nadere inlichtingen te ontvangen over de voorgenen rechtshandeling, zal deze niet eerder plaatsvinden dan nadat deze inlichtingen zijn verstrekt. Indien een van beide Kamers binnen 30 dagen na de schriftelijke mededeling of binnen 14 dagen na het verstrekken van de bedoelde inlichtingen, als haar oordeel uitspreekt dat de voorgenen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft, zal de rechtshandeling eerst plaatsvinden nadat die machtiging is verleend (idem derde en vierde lid). Deze zogeheten ‘voorhangprocedure’ is in 1995<sup>27</sup> in de plaats gekomen van de voordien verplichte machtigingswet.

Opmerkelijk is, dat het nogal eens blijkt voor te komen dat een stichting door de Staat wordt opgericht of dat daarin wordt deelgenomen zonder dat de voorhangprocedure (correct) is doorlopen: blijkens een recent overzicht over de jaren

<sup>26</sup> Stb. 1996, 24 p. 6.

<sup>27</sup> Zesde wijziging Comptabiliteitswet, Stb. 1995, 375; Zie daarover ook K. Schroten, De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid, diss. UU, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000 p. 69-79.

1991-2003 gebeurde dat op de in totaal 209 stichtingen 33 keer (18 niet aangemeld, 15 keer te laat aangemeld);<sup>28</sup> dat wil zeggen in meer dan 15% van de gevallen.

### **Inhoudelijke normering**

Het door de overheid oprichten van of deelnemen in stichtingen is als zodanig wettelijk alleen procedureel en niet inhoudelijk genormeerd. Een materiële normering treft men wel aan in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Awr), maar die richt zich uit de aard der zaak alleen op stichtingen met openbaar gezag.<sup>29</sup> Hetzelfde geldt voor de regeling in het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; ook dat voorstel heeft geen betekenis voor stichtingen zonder openbaar gezag die door de overheid zijn opgericht of waarin zij deelneemt. Zoals eerder (§ 1.2) beschreven, heeft het kabinet in navolging van Werkgroep-Kohnstamm uitgesproken dat de overheid in beginsel niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen, maar dat nog niet uit te sluiten valt dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig is. Het kabinet zal daarom een beleidskader opstellen voor het (mede)oprichten van stichtingen, de bestuursparticipatie en het al dan niet opnemen van bepaalde ministeriële bevoegdheden in de statuten. Dit beleidskader is toegezegd vóór de zomer van 2006.<sup>30</sup> Tot de vaststelling van het kader zal het kabinet in ieder geval terughoudend zijn met het (mede)oprichten van stichtingen.<sup>31</sup> Dit laatste is nog niet neergeslagen in de Awr of in enige vorm van toetsingsprocedure.

### **3.2.2 Toekenning van bevoegdheden**

Nu we het hier hebben over stichtingen zonder openbaar gezag, levert de toekenning van 'bevoegdheid' (beter: taken) weinig problemen op. Wel dient men er zich van bewust te zijn dat een bepaald soort taken, onder omstandigheden openbaar gezag kan *opleveren*. Dat is het geval in twee situaties, namelijk: 1. als de overheid overwegende invloed op het beheer van de rechtspersoon heeft; bij die rechtspersoon kunnen dan ambtenaren worden aangesteld, en het bestuur van de rechtspersoon is met openbaar gezag bekleed voor zover het gaat om handelingen jegens die ambtenaren,<sup>32</sup> of

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2005/06, 25 268, nr. 38 p. 1.

<sup>29</sup> Stichtingen zonder openbaar gezag zijn geen bestuursorgaan, en vallen mitsdien ook niet onder de aanwijzingen die gaan over zelfstandige bestuursorganen.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2005/06, 25 268, nr. 33 p. 4 en nr. 38 p. 2.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2005/06, 25 268, nr. 20, p. 11

<sup>32</sup> Daarover A.H. van Zutphen, 'Het begrip openbare dienst in de Ambtenarenwet 1929', NTB 1988 p. 122 e.v.

2. doordat 'sprake is van een taak, welke de overheid zich heeft aangetrokken en de uitvoering van die taak door de rechtspersoon of haar organen met overheidsmiddelen wordt bekostigd'.<sup>33</sup>

In dat verband is van belang artikel 4 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen betreffende het toekennen van openbaar gezag aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Wordt laatstgenoemd voorstel wet en treedt het in werking, dan heeft dat grote gevolgen voor de praktijk van het gebruik van stichtingen.<sup>34</sup> Het artikel verbiedt namelijk toekenning van openbaar gezag aan een stichting anders dan bij de wet, krachtens de wet bij amvb of krachtens de wet bij ministeriële regeling. Na inwerkingtreding van de wet zijn beide varianten van buitenwettelijk openbaar gezag dus niet meer mogelijk,<sup>35</sup> en bestaande stichtingen van deze soort in strijd met de wet.<sup>36</sup>

### 3.2.3 **Vormgeving**

Wat betreft *bestuurders en personeel* laat het BW grote ruimte. Het personeel is geen ambtenaar, tenzij sprake is van als sprake is van overwegende overheidsinvloed. *Bekostiging* van een stichting door de overheid is subsidie in de zin van de Awb, waarmee de daarvoor geldende regels van titel 4.2 Awb van toepassing zijn. Voor het overige kan statutair of contractueel naar wens een regeling inzake bekostiging worden opgenomen.

De Wet openbaarheid van bestuur is op een stichting zonder openbaar gezag alleen van toepassing als sprake is van overwegende overheidsinvloed (art. 3 Wob).

### 3.2.4 **Controle op de taakuitoefening**

#### **Financiële controle**

Voor stichtingen waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend, alsmede voor stichtingen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of

<sup>33</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30 november 1995, AB 1996, 136, JB 337 (Stichting Silicose Oud-mijnwerkers). Andere stichtingen van deze soort zijn bijvoorbeeld Stichting Hulpfonds Slachtoffers Bijlmercrash en de Stichting Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie. Zie hierover uitgebreid J.A.F. Peters, 'De publieke taakjurisprudentie is dood, leve de publieke taakjurisprudentie', JBplus 2004, p. 69 e.v..

<sup>34</sup> Zie ook S.E. Zijlstra, 'Exit de Silicose-constructie!', NTB 2002 nr. 6 p. 175.

<sup>35</sup> De regering lijkt dit in haar oordeel over het amendement over het hoofd te hebben gezien (Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 57, p. 4).

<sup>36</sup> Het overgangsrecht van artikel 2, tweede lid, Kaderwet is op deze stichtingen niet van toepassing, omdat zij niet vallen onder de definitie van artikel 1 (waarnaar artikel 2, tweede lid, verwijst).

krachtens de wet ingestelde heffingen, gelden ingevolge de Comptabiliteitswet 2001<sup>37</sup> nog afzonderlijke voorzieningen, te weten een actieve informatieplicht inzake te leveren en geleverde prestaties aan de minister van Financiën (art. 44a jo 91 Cw 2001), en uitgebreide controle-bevoegdheden voor de Algemene rekenkamer, waaronder enkele, ontleend aan het handhavingstoezicht van de Awb (art. 91 Cw 2001).

Alleen ten aanzien van stichtingen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen, kan de minister van Financiën regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen (art. 18, vierde lid, Cw 2001).

### ***Rechtsbescherming en klachtrecht***

Tegen handelingen van stichtingen zonder openbaar gezag staat alleen rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter open. Ook is de regeling inzake het klachtrecht van de Awb niet van toepassing, en is de Nationale ombudsman niet bevoegd.

## **3.3 Gemeenten**

### **3.3.1 Instelling**

#### ***Besluit tot oprichting of deelneming: bevoegd orgaan, voorhangprocedure en goedkeuring***

Bevoegd tot het beslissen tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen is het college van burgemeester en wethouders (art. 160, eerste lid, onder e, Gemw). Die bevoegdheid is in het tweede lid van dat artikel geclausuleerd: bepaald is dat het college slechts besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Ingevolge art. 160, tweede lid, mag het college het besluit tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen pas nemen als de gemeenteraad een ontwerp-besluit is toegezonden en de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen: een voorhangprocedure dus. Vervolgens is het besluit aan goedkeuring van gedeputeerde staten onderhevig

<sup>37</sup> Zie ook nog de specifieke regeling van art. 44 en 92 als het gaat om stichtingen die EU-subsidies ontvangen.

(art. 160, derde lid). Het toetsingskader daarbij is strijd met het recht of het algemeen belang (idem, tweede volzin). Aangenomen moet worden dat schending van de clausulering van het tweede lid ('indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'), evenals de procedurele eis van de voorhangprocedure, onder de toetsingsgrond 'strijd met het recht' valt.<sup>38</sup>

De clausulering dat het college slechts besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang, is gebaseerd op de uitdrukkelijke voorkeur van de wetgever voor het langs publiekrechtelijke weg behartigen van openbare belangen. In de parlementaire geschiedenis van artikel 160 Gemw, haar voorganger art. 155 Gemw (oud) en hun 'zusterbepalingen' art. 158 en 151 (oud) ProvW wordt er in dat verband op gewezen dat publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, zoals bijvoorbeeld de regels vastgelegd in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarin "bepaalde waarborgen [zijn] opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid. Bij privaatrechtelijke rechtsvormen gelden deze waarborgen niet. Daarom moet de privaatrechtelijke rechtsvorm wel bijzonder aangewezen worden geacht voor een bepaald openbaar belang wil deze in aanmerking kunnen komen."<sup>39</sup> In de jurisprudentie wordt aan deze lijn vastgehouden. Het artikel (en zijn voorgangers, artikel 234 gemeentewet-oud en art. 155 Gemw-oud) wordt in door de bestuursrechter zo toegepast, dat de bewijslast met betrekking tot het bijzonder aangewezen zijn van de privaatrechtelijke vorm bij het gemeentebestuur ligt.<sup>40</sup>

### ***Daadwerkelijke oprichting: bevoegd orgaan en procedure***

Ging het hierboven om de bevoegdheid te besluiten tot het oprichten van of deelnemen in stichtingen, vervolgens dient de daadwerkelijke oprichting of deelneming door de gemeente nog te geschieden. Bevoegd daartoe is de burgemeester (art. 171, eerste lid, Gemw). De burgemeester kan deze bevoegdheid opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon (idem, tweede lid).

<sup>38</sup> De bepaling zoals die luidde vóór de dualiseringsoperatie (art. 155), verwees bij de toetsingsgronden expliciet naar de grond 'indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Wel was de toetsingsgrond 'algemeen belang' in art. 155 veel enger, namelijk 'andere dringende redenen'.

<sup>39</sup> Memorie van antwoord Provinciewet, Kamerstukken II 1988/89, 19 836 nr. 9, p. 106. Zie hierover meer uitgebreid Zijlstra (1997) p. 343-345.

<sup>40</sup> Zie uitgebreid Zijlstra (1997) p. 345-347.

Voor deze rechtshandeling bestaan geen publiekrechtelijke procedureregels; hier is verder de regeling van het BW van toepassing (zie boven, § 2.1).

### 3.3.2 Toekenning van bevoegdheden

Decentrale openbare lichamen kennen een gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling: bestuursbevoegdheid kan uitsluitend worden toegekend aan organen die bij de wet als zodanig zijn aangewezen.

Dit levert voor stichtingen zonder openbaar gezag echter geen problemen op.

### 3.3.3 Vormgeving

Wat betreft *bestuurders en personeel* laat het BW grote ruimte. Het personeel is geen ambtenaar, tenzij sprake is van als sprake is van overwegende overheidsinvloed. *Bekostiging* van een stichting door de overheid is subsidie in de zin van de Awb, waarmee de daarvoor geldende regels van titel 4.2 Awb van toepassing zijn. Voor het overige kan statutair of contractueel naar wens een regeling inzake bekostiging worden opgenomen.

De Wet openbaarheid van bestuur is op een stichting zonder openbaar gezag alleen van toepassing als sprake is van overwegende overheidsinvloed (art. 3 Wob).

### 3.3.4 Controle op de taakuitoefening

#### *Financiële controle*

De Gemeentewet bevat hierover in het algemeen geen regels; naar believen kunnen instrumenten van financiële controle in de statuten worden vastgelegd. Wel kent de Gemeentewet een equivalent van de regeling in art. 91 e.v. Comptabiliteitswet 2002: de gemeentelijke rekenkamer heeft een aantal toezichts- en controlebevoegdheden inzake stichtingen waaraan de gemeente of neen derde voor rekening en risico van de gemeente een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt ten bedrage van ten minste vijftig procent van de baten van deze instelling, over de jaren waarop deze subsidie, lening of garantie betrekking heeft (art. 184 en 185 Gemeentewet).

#### *Rechtsbescherming en klachtrecht*

Tegen handelingen van stichtingen zonder openbaar gezag staat alleen rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter open. Ook is de regeling inzake het klachtrecht van de Awb niet van toepassing, en is de Nationale ombudsman of de gemeentelijke ombudsvoorziening niet bevoegd.

### 3.4 Provincies

#### *Gelijkelijk geregeld met gemeenten*

Oprichting van en deelneming in stichtingen door provincies komt overeen met de regeling voor gemeenten zoals hierboven beschreven, met dien verstande dat voor het college van burgemeester en wethouders moet worden gelezen gedeputeerde staten respectievelijk provinciale staten (art. 158 Provinciewet).

Het toezicht wordt uitgeoefend door de minister (idem, derde lid).

### 3.5 Waterschappen

#### *Wel oprichting en deelneming mogelijk: geen wettelijke normering of procedure*

Waterschappen zijn ingevolge art. 2:1 BW rechtspersoon, en kunnen derhalve stichtingen oprichten en daarin deelnemen. Anders dan bij het Rijk of gemeenten (zie boven) is dit door de Waterschapswet inhoudelijk noch procedureel (bijvoorbeeld goedkeuring) genormeerd. Bevoegd tot het besluiten een stichting op te richten is het algemeen bestuur (art. 77 Waterschapswet), dat deze bevoegdheid kan delegeren aan het dagelijks bestuur (art. 83). De voorzitter van het waterschap is bevoegd de stichting daadwerkelijk te (doen) oprichten (art. 95).

### 3.6 SER, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen

#### *Wel oprichting en deelneming mogelijk: geen wettelijke normering of procedure*

De SER is zowel krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie (art. 1, derde lid) als krachtens art. 2:1, eerste lid, BW rechtspersoon. Ook de andere openbare lichamen op grond van art. 134 zijn in de meeste gevallen rechtspersoon, hetzij omdat hun besturen verordenende bevoegdheid bezitten, hetzij omdat de wet dit bepaald.<sup>41</sup> Krachtens artikel 8, eerste lid, Wgr kan<sup>42</sup> bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam in het leven worden geroepen. Het openbaar lichaam is rechtspersoon (idem, laatste volzin).

Al deze openbare lichamen kunnen derhalve stichtingen oprichten of daarin deelnemen. Anders dan bij het Rijk of gemeenten (zie boven) is het oprichten van

<sup>41</sup> Soms komt beide voor: dat is het geval bij de SER, maar ook bij de Nederlandse orde van advocaten.

<sup>42</sup> Sterker, oprichting van een openbaar lichaam is blijkens art. 8 lid 2 hoofdregel: alleen in 'daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen' kan in plaats van een openbaar lichaam een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld. Wij laten deze figuur verder hier buiten beschouwing.



of deelnemen in stichtingen door de hierboven genoemde lichamen inhoudelijk noch procedureel (bijvoorbeeld goedkeuring) genormeerd. Dit met uitzondering van de SER en de product- en bedrijfsschappen op basis van de Wet op de bedrijfsorganisatie; deze behoeven voor oprichting van of deelneming in ‘andere rechtspersonen’ de toestemming van de minister (art. 138 Wbo). Deze oprichting of deelname, noch het toezicht daarop, is inhoudelijk genormeerd.

### **3.7      Zelfstandige bestuursorganen**

Zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid kunnen alleen een stichting oprichten of daarin deelnemen wanneer zij daartoe krachtens de Comptabiliteitswet door de minister zijn gemachtigd, dan wel door een bijzondere wet in formele zin bevoegd zijn verklaard. In beide gevallen gaat het om instelling door de Staat, zodat de procedure van art. 34 Comptabiliteitswet 2001 zoals hierboven (§ 2.2) werd beschreven.

Zelfstandige bestuursorganen mét eigen rechtspersoonlijkheid kunnen zelf een stichting oprichten of daarin deelnemen; de procedure van art. 34

Comptabiliteitswet 2001 is dan niet van toepassing. Niettemin bestaat daarvoor een aantal belemmeringen. De eerste is, dat hun eigen wetgeving dat kan beperken; expliciet, maar ook impliciet, bijvoorbeeld door een nauwkeurige taakomschrijving. Ook zal het straks op grond van art. 32 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zo zijn dat de betrokken minister kan bepalen dat een zbo zijn voorafgaande instemming behoeft voor het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon.

## 4 Het huidige juridische kader voor samenwerking tussen overheidslichamen onderling en/of met particulieren in publiekrechtelijke vorm

---

### 4.1 Algemeen

Van belang is allereerst op te merken, dat bij wet in formele zin iedere publiekrechtelijke vorm naar believen kan worden ingesteld, en dat in dat geval ook de bevoegdheidstoedeling in beginsel onbeperkt is. Die opmerking heeft grote betekenis voor het niveau van de centrale overheid, omdat daar het voorzien in publiekrechtelijke samenwerkingsvormen over het algemeen bij of krachtens de wet in formele zin geschiedt. Voor decentrale overheden komt dat slechts sporadisch voor (een voorbeeld biedt de samenwerkingsschool).

Het plan van behandeling is als volgt. Eerst wordt samenwerking binnen openbare lichamen besproken; bij het Rijk (§ 4.2) gaat het dan om samenwerking tussen publiekrechtelijke rechtspersonen op het niveau van de centrale overheid<sup>43</sup> (Staat, rechtspersonen sui generis) onderling, en met privaatrechtelijke rechtspersonen, bij gemeenten, provincies en andere decentrale overheden (§ 4.3) gaat het dan om samenwerking tussen gemeente (resp. provincies etc.) en privaatrechtelijke rechtspersonen. In § 4.4 wordt kort de samenwerking binnen de overige openbare lichamen besproken, waarna § 4.5 de samenwerking tussen het Rijk en decentrale overheden, tussen decentrale overheden onderling, alsmede met particulieren behandelt.

### 4.2 Samenwerking binnen het Rijk<sup>44</sup>

#### 4.2.1 Instelling

##### *Grondwettelijk kader*

Samenwerking binnen het Rijk, waaronder hier wordt verstaan samenwerking tussen publiekrechtelijke rechtspersonen op het niveau van de centrale overheid (Staat, rechtspersonen sui generis) onderling, en met privaatrechtelijke

<sup>43</sup> Deze formulering werd gebruikt in de wet Bab en de eerste versie van de Wet Arob.

<sup>44</sup> Zie de opmerking in de inleiding: dat gaat hier dus alleen over samenwerking tussen een of meer bestuursorganen van de centrale overheid en een of meer particulieren.

rechtspersonen, kent geen grondwettelijke regeling of zelfs maar basis; de wetgever (in formele zin) is op dit punt autonoom.<sup>45</sup>

### **Procedure en criteria**

Publiekrechtelijk vormgegeven samenwerking binnen het Rijk kan twee gedaanten aannemen, te weten een samenwerkingsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid, en zonder rechtspersoonlijkheid.

Voor samenwerking in publiekrechtelijke vorm met eigen rechtspersoonlijkheid is een basis in de wet in formele zin vereist. Ten eerste is dat nodig vanwege art. 2:1, tweede lid, BW, dat – ondanks de wat cryptische tekst<sup>46</sup> – een grondslag in een wet in formele zin eist voor de toekenning van rechtspersoonlijkheid. Daarnaast levert een dergelijke samenwerkingsvorm tevens een zelfstandig bestuursorgaan op, dat ingevolge de Awr (aanw. 124e) en het voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (niet expliciet, maar inherent aan het systeem) slechts bij of krachtens de wet kan worden ingesteld. Dat laatste geldt ook voor samenwerking in een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid.

Wordt in een zelfstandig bestuursorgaan samengewerkt tussen overheid en (vertegenwoordigers van) burgers of maatschappelijke organisaties, dan gaat het om een zbo van het ‘participatietype’ (zie aanw. 124c, onder c, Awr en art. 3, eerste lid, onder c, voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Dat is ook het geval wanneer door (vertegenwoordigers van) burgers of maatschappelijke organisaties wordt samengewerkt in een zbo zonder dat de overheid zelf in het orgaan is vertegenwoordigd,<sup>47</sup> en waarbij de overheid dus vooral faciliterend optreedt door een publiekrechtelijke rechtsvorm voor het samenwerkingsverband te creëren.

#### **4.2.2 Toekenning van bevoegdheden**

Aan een zbo kan bestuursbevoegdheid worden geattribueerd of gedelegeerd.

In beide gevallen is een grondslag in een wet in formele zin nodig, maar kan de daadwerkelijke toekenning ook krachtens de wet plaatsvinden (zie art. 5 en 6 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Mandaat aan een zelfstandig bestuursorgaan is een ongelukkige figuur (de bevoegdheid en verantwoordelijkheid blijven – art. 10:1 en 10:2 Awb – immers bij het mandaterende bestuursorgaan berusten), en wordt dan ook beperkt door art. 8 van de Kaderwet. Voorts wordt bevoegdheids

<sup>45</sup> Dit geldt voor zelfstandige bestuursorganen in het algemeen, dus niet alleen van het participatietype, waar het hier om gaat.

<sup>46</sup> Art. 2:1, tweede lid, BW luidt: Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen bezitten slechts overheidstaak is opgedragen bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt. Zie daarover uitgebreid J.A.F. Peters, Publiekrechtelijke rechtspersonen (diss. KUB), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

toekenning in algemene zin procedureel gereguleerd door art. 5 en 6 van de Kaderwet (voorhangprocedure bij de Staten-Generaal, mede-ondertekeningsrecht minister van BZK).

#### 4.2.3 Vormgeving

Zowel de Awr als het voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kennen uitgebreide regels over de vormgeving van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's. Daarbij dient wel bedacht te worden dat de regels uit de Awr niet vanzelf gelden, maar nog moeten worden omgezet in de daadwerkelijke vormgeving van de rechtspersoon, terwijl verschillende bepalingen uit de Kaderwet zonder nadere omzetting zullen gelden (tenzij daarop een uitzondering wordt gemaakt in de instellingswet). Hieronder worden ze op hoofdlijnen besproken, waarbij, waar mogelijk wordt gezien wat zij voor betekenis hebben voor het participatietype. De bepalingen inzake *benoeming en ontslag*, alsmede die inzake *nevenfuncties* van bestuurders<sup>47</sup> wringen dan wel kunnen wringen als het gaat om een participatietype. Artikel 12 bepaalt dat de minister de leden van een zelfstandig bestuursorgaan benoemt, schorst en ontslaat (lid 1). Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek. Ingevolge artikel 13 vervult een lid van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Het tweede en derde lid van dit artikel voorzien in een meldingsplicht en openbaarmaking. Artikel 14 schrijft (dwingend) een bezoldiging dan wel schadeloosstelling voor. Het personeel van publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsvormen is ambtenaar in de zin van de Awb. Is sprake van eigen rechtspersoonlijkheid, dan bepaalt artikel 15 Kaderwet dat de rechtspositieregels van de ministeries van overeenkomstige toepassing zijn op het personeel. Art. 16 schrijft voor dat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig Bestuursorgaan, onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan staat en over de werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt. Artikel 19 bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toeziet op:

<sup>47</sup> Zoals vroeger het geval was bij de Kamers van Koophandel en de uitvoering van de sociale zekerheid (voorbeelden aangehaald in het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohstamm, Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, p. 5).

<sup>48</sup> De bepaling over het bestuursreglement (art. 11) is alleen van toepassing indien hierin bij wettelijk voorschrift is voorzien. Wij laten het verder buiten beschouwing.

- a een tijdige voorbereiding en uitvoering;
- b de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures;
- c de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen;
- d de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen. Voorts (tweede lid) treft het zelfstandig bestuursorgaan voorzieningen waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen. In het jaarverslag moet verslag worden gedaan van hetgeen tot uitvoering van het eerste en het tweede lid is verricht.

Ingevolge art. 41 Kaderwet draagt een zelfstandig bestuursorgaan op de voet van de ter zake voor de Rijksdienst geldende voorschriften zorg voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens, tenzij de minister bepaalt dat dit niet hoeft.

Wat de financiën betreft schrijft de Kaderwet (art. 24-30) een uitgebreide regeling inzake begroting voor, met een goedkeuringsbevoegdheden minister. Bij eigen rechtspersoonlijkheid zijn er nog regels over reserves en jaarrekening, dat laatste eveneens onder goedkeuring van de minister (art. 33-35). De subsidietitel van de Awb is niet van toepassing, maar ingevolge de Awr kan die in de instellingswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard (aanw. 124n). Aangenomen mag worden dat daaraan na inwerkingtreding van de Kaderwet geen behoefte meer aan zal bestaan.

Een belangrijke aandachtspunt bij het toekennen van bevoegdheden aan zbo's van het participatietype is de vraag in hoeverre de belangen van de vertegenwoordigde burgers en maatschappelijke organisaties een rol mogen spelen bij de taak-uitoefening door het zbo. Dit is niet in de Awr en de Kaderwet geregeld, maar komt wel aan de orde in het kabinetsstandpunt-Kohnstamm. Het kabinet zegt daar namelijk dat dit type op zich van belang kan zijn, maar wel onder 'enkele duidelijke randvoorwaarden':

- De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf verder geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. Deze bestuursleden handelen dus zonder last of ruggespraak.
- Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2004/05, 25268, nr. 20 p. 5.

#### 4.2.4 Controle op de taakuitoefening

De Kaderwet bevat een uitgebreid stelsel van controle-instrumenten jegens publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsvormen. Enkele ervan kwamen al onder ‘vormgeving’ aan de orde, omdat zij betrekking hebben op de financiën van het zbo. Met name gaat het dan om de goedkeuringsbevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van begroting en jaarrekening.

Daarnaast kent de Kaderwet nog een arsenaal van controlebevoegdheden over de hele linie van de taakuitoefening door het zbo. Het betreft:

- een passieve algemene inlichtingenplicht (artikel 20 Kaderwet; zie ook aanw. 124t Awr). Daarnaast een actieve informatieplicht inzake te leveren en geleverde prestaties aan de minister van Financiën (art. 44a Compt.w.);
- bevoegdheid om beleidsregels jegens het zbo te stellen (artikel 21 Kaderwet);
- vernietigingsrecht (artikel 22 Kaderwet; zie ook aanw. 124l lid 5 sub c Awr);
- een taakverwaarlozingsregeling (artikel 23 Kaderwet; zie ook aanw. 124m Awr).

Daarnaast (art. 32 Kaderwet) kan de minister bepalen dat het zbo zijn voorafgaande instemming behoeft voor:

- a het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
- b het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen;
- c het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan;
- d het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;
- e het aangaan van overeenkomsten waarbij het zelfstandig bestuursorgaan zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
- f het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33;
- g het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling.

Ten slotte kan de minister van Financiën regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen (art. 18, vierde lid, Cw 2001).

## 4.3 Samenwerking binnen gemeenten, provincies en waterschappen<sup>50</sup>

### 4.3.1 Algemeen

De Grondwet kent, anders dan voor samenwerking *tussen* decentrale openbare lichamen (art. 135), geen regeling voor samenwerking *binnen* dergelijke lichamen. Wel zijn de grondwettelijke bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling binnen gemeenten en provincies relevant: zo staat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente (art. 125), en kunnen autonome bevoegdheden uitsluitend door de gemeenteraad (dus niet door de wetgever) aan andere organen dan raad, college van burgemeester en wethouders of de burgemeester worden toegekend als de raad (art. 128). Het voorgaande geldt m.m. voor de provincie.

Samenwerking tussen een of meer bestuursorganen van één gemeente, provincie of waterschap en een of meer particulieren in publiekrechtelijke vorm vindt – formeelwettelijke uitzonderingen daargelaten – plaats door gebruik te maken van de gemeentelijke, provinciale respectievelijk waterschapscommissie<sup>51</sup>.

Ogenschoonlijk maakt de Wgr het ook mogelijk dat een dergelijke samenwerking in een gemeenschappelijke regeling wordt gegoten. Artikel 96 Wgr, aanhef en onder b, bepaalt namelijk dat de raad, het college van b en w, provinciale staten, gedeputeerde staten, resp. het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van een waterschap een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van bepaalde belangen van die gemeente, provincie of waterschap met de besturen van een of meer andere rechtspersonen, indien zij bij koninklijk besluit dat in de Nederlandse Staatscourant wordt geplaatst, daartoe zijn gemachtigd. Niettemin kan de bruikbaarheid van deze figuur voor samenwerking *binnen* gemeenten, provincies en waterschappen worden betwijfeld.<sup>52</sup>

### 4.3.2 Het commissiebestel

Als gezegd vindt samenwerking tussen een of meer bestuursorganen van één gemeente, provincie of waterschap en een of meer particulieren in publiekrechtelijke vorm – formeelwettelijke uitzonderingen daargelaten – plaats door gebruik te maken van de bestuurscommissie.

<sup>50</sup> Zie de opmerking in de inleiding: dat gaat hier dus alleen over samenwerking tussen een of meer bestuursorganen van een gemeente, een provincie of een waterschap en een of meer particulieren.

<sup>51</sup> Deze laatste wordt door de Waterschapswet (art. 87) 'bestuur van een afdeling' genoemd.

<sup>52</sup> D.A. Lubach, 'Samenwerking tussen bestuur en burger; op basis van privaat- of publiekrecht?', Tijdschrift Privatisering 1996 nr. 9 p. 5. Zie ook Zijlstra (1997) p. 447-448.

Een gemeentelijke (het volgende geldt m.m. ook voor de provinciale) heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar kan in verregaande mate bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke zelfstandigheid bezitten. Zij ontleent haar bestuursrechtelijke bevoegdheden aan delegatie, waarmee (art. 10:16 Awb) door raad, b en w of burgemeester geen aanwijzingen in individuele gevallen kunnen worden gegeven. Ook kan aan een commissie de bevoegdheid worden overgedragen om privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de gemeente te verrichten. Anderzijds kan worden voorzien in toezicht op de commissie, waarbij een vernietigingsrecht al gegeven is (art. 85 Gemeentewet). Ook is de commissie een bestuursorgaan in de zin van de Awb, waardoor zij automatisch valt onder de Wob, publiekrechtelijke klachtregelingen en de Archiefwet 1995.<sup>53</sup>

#### **4.4 Samenwerking binnen andere openbare lichamen**

##### ***Vergelijkbaar commissiebestel***

De SER, de openbare lichamen voor beroep en bedrijf op basis van de Wet op de bedrijfsorganisatie en de meeste andere openbare lichamen op basis van art. 134 Grondwet kennen een commissiebestel dat vergelijkbaar is met dat van de Gemeentewet c.a.

#### **4.5 Samenwerking tussen openbare lichamen**

##### ***Grondwettelijk en internationaalrechtelijk kader***

Art. 135 Grondwet bepaalt dat de wet regels geeft ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.

Het Europees handvest lokale autonomie<sup>54</sup> erkent in art. 10 het recht van 'lokale autoriteiten' (in de Nederlandse context: gemeenten) het recht zich te organiseren. Met name is van belang het eerste lid van art. 10, volgens welke de lokale autoriteiten het recht hebben bij de uitoefening van hun bevoegdheden samen te werken en, binnen het kader van de wet, zich te verenigen met andere lokale autoriteiten ten einde taken van gemeenschappelijk belang uit te voeren. Dit artikel heeft zowel betekenis voor publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking.

##### ***De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)***

De Wet gemeenschappelijke regelingen, gebaseerd op art. 135 Grondwet, is het vehikel bij uitstek voor samenwerking tussen openbare lichamen. De Wgr biedt

<sup>53</sup> Zie over dit alles verder uitgebreid Zijlstra (1997) p. 310-341.

<sup>54</sup> Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63 (Rectificaties Trb. 1991, 61 en Trb. 1996, 70).



de grondslag voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen tussen gemeenten, provincies en waterschappen, zowel onderling als met elkaar. Daarbij kan worden volstaan met een 'lichte' regeling' maar ook kan een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam in het leven worden geroepen (art. 8 Wgr). De besturen van deze openbare lichamen kunnen bevoegdheden aan organen van de gemeenschappelijke regeling overdragen.

Een regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld behoeft tot voor kort de goedkeuring van gedeputeerde staten; dit vereiste is per vervallen per 1 januari 2006.<sup>55</sup> Aan een regeling kunnen, als zij daartoe overigens bevoegd zijn, ook andere rechtspersonen deelnemen, te weten andere openbare lichamen dan gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook een of meer andere rechtspersonen, indien hun bestuur bij koninklijk besluit daartoe is gemachtigd (art. 93 Wgr).

Voor deelname door het Rijk geldt een voorhangprocedure bij de Staten-Generaal (art. 94). Op een regeling waarbij ingevolge art. 94 door anderen dan gemeenten, provincies en waterschappen wordt deelgenomen, zijn de hoofdstukken I tot en met VII Wgr van overeenkomstige resp. zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing. Bij andere openbare lichamen kan worden gedacht aan de Staat (of, zoals de Wgr het noemt, het Rijk), aan openbare lichamen voor beroep en bedrijf, maar zelfs aan openbare lichamen op basis van de Wgr zelf.<sup>56</sup> Andere rechtspersonen kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen, verenigingen, NV's en BV's) zijn, maar ook publiekrechtelijke (zbo's met rechtspersoonlijkheid).

Voor de bruikbaarheid van deze figuur voor samenwerking tussen overheden onderling alsmede tussen overheden en particuliere organisaties is van belang dat art. 93 uitdrukkelijk spreekt van het deelnemen aan een regeling, dat wil zeggen dat een regeling op basis van de hoofdstukken I tot en met VII Wgr (dus tussen gemeenten, provincies en/of waterschappen) moet bestaan, alvorens andere openbare lichamen, het Rijk of privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen deelnemen. Praktisch kan het initiatief natuurlijk bij laatstbedoelde organisaties liggen, maar het perspectief van de wet is een andere.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Wet van 24 november 2005 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen (Stb. 2005, 668).

<sup>56</sup> A.F. Gastra, 'Gemeenschappelijke regelingen', in: A.F. Gastra en S.E. Zijlstra, Handboek bestuurlijk organisatierecht, Den Haag: VUGA (losbl.) p. IV-10-17.

<sup>57</sup> In het (inmiddels afgesloten) Praktijkboek gemeenschappelijke regelingen wordt hierover opgemerkt, dat het artikel, anders dan de oude regeling in de wet van 1950, ook deelneming aan een bestaande regeling mogelijk maakt, m.a.w.: ook het treffen van een nieuwe regeling kan op basis van dit artikel plaatsvinden. Bedoeld is waarschijnlijk dat deelname steeds zal resulteren in een nieuwe regeling; het artikel maakt het – naar de tekst in ieder geval – niet mogelijk dat bijvoorbeeld een productschap en een NV een gemeenschappelijke regeling treffen waaraan twee gemeenten deelnemen. Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens e.a. (red.), Praktijkboek gemeenschappelijke regelingen, Den Haag: VUGA band 2, III art. 93-1.

Voorts is van belang, wat moet worden verstaan onder de beperking 'indien zij daartoe overigens bevoegd zijn'. Voor privaatrechtelijke rechtspersonen vloeit die bevoegdheid (naast de vereiste goedkeuring van de Kroon) voort uit het BW en hun statuten, en voor het Rijk wordt dit door de Wgr zelf geregeld (art. 94), maar dat ligt anders wat betreft bijvoorbeeld een openbaar lichaam voor beroep of bedrijf. De Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) regelt alleen samenwerking tussen bedrijfslichamen, en bevat geen bepaling die de lichamen bevoegd maakt op basis van de Wgr deel te nemen aan een regeling. In instellingswetten van zbo's treft men ook geen bevoegdheidsbepalingen over deelname aan een gemeenschappelijke regeling aan. Met Gaastra<sup>58</sup> mag echter worden aangenomen dat deze bevoegdheid niet expliciet in de betrokken wet hoeft te zijn gegeven, maar dat zij kan worden afgeleid uit de taak of het belang waarvoor het betreffende openbaar lichaam of de publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven is geroepen. Wel bepaalt art. 32 van het voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat de betrokken minister kan bepalen dat een zbo zijn voorafgaande instemming hoeft voor het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon. In dat geval is een bevoegdheidsbeperking ook voor deelname aan een Wgr-openbaar lichaam gegeven.

### ***Andere publiekrechtelijke samenwerkingsconstructies***

De Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) geeft in titel V (art. 109-117) voorzieningen tot gemeenschappelijke behartiging van belangen van bedrijfslichamen. Deze regeling is naar haar karakter niet ongelijk aan die van de Wgr. Belangrijk, voor dit onderzoek zeer relevant verschil met de Wgr is, dat de Wbo niet de mogelijkheid kent dat privaatrechtelijke organisaties deelnemen aan een dergelijke samenwerkingsvorm.

Ingevolge art. 109 Wbo kunnen de besturen van twee of meer bedrijfslichamen tezamen een voorziening treffen ter gemeenschappelijke behartiging van belangen. De voorziening houdt bepalingen in omtrent haar wijziging, haar verlenging, indien zij voor een bepaalde tijd is getroffen, en haar opheffing. De voorziening heeft, evenals haar wijziging en opheffing, de goedkeuring van de SER. Art. 110 bepaalt dat bij een dergelijke voorziening een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam kan worden ingesteld. Daarbij worden tevens de samenstelling, inrichting, werkwijze, geldmiddelen en bevoegdheden van het lichaam en zijn organen geregeld. De verordening heeft de goedkeuring van de betrokken ministers. De voorziening kan zo nodig door de SER worden opgelegd (art. 115).<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Gaastra, a.w. p. IV-10-17.

<sup>59</sup> Zoals eerder (§ 3.6) aangehaald, behoeven ingevolge art. 138 Wet op de bedrijfsorganisatie de SER en de product- en bedrijfsschappen voor de oprichting van of deelneming in 'andere rechtspersonen' de toestemming van de minister. Aangenomen moet worden dat deze bepaling alleen het oog heeft op privaatrechtelijke rechtspersonen.

In instellingswetten van zbo's treft men weinig regelingen over samenwerking aan. Zo deze al bestaan, zien zij vooral op het oplossen van overlappende of botsende competenties (zie bijvoorbeeld art. 33b, 33c en 34 van de Wet toezicht effectenverkeer).

---

## 5      Vergelijking van stichtingen en publiek- rechtelijke rechtspersonen voor samenwerking

### 5.1      De varianten binnen het Rijk naast elkaar

Aan de hand van de voorgaande hoofdstukken kan een schematisch overzicht worden gemaakt van mogelijkheden en regels waarmee de organisatievormen op rijksniveau gepaard gaan.

Cluster	Onderwerp	Stichting zonder openbaar gezag	Zbo	Gemeenschappelijke regeling (Wgr)
Instelling	Procedure	Voorhangprocedure (art. 34 Cw 2001)	In beginsel wet in formele zin nodig.	Rijk mag alleen deelnemen, met voorhangprocedure (art. 94 Wgr)
	Criteria	Geen	Beperkte instellingsgronden; Participatie mogelijk (art. 3 Kw)	Geen
Bevoegd- heden		Alles mogelijk (m.u.v. openbaar gezag)	In beginsel geen bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (aanw. 124f Awr). Gesloten huishouding (aanw. 124g Awr)	In beginsel ombeperkt (ook openbaar gezag)
Vorm- geving	Bestuurders	Benoeming en ontslag: naar believen in statuten	Benoeming, schorsing en ontslag door de minister (art. 12 Kw)	Benoeming en ontslag: naar believen in regeling
		Bezoldiging of schadeloosstelling: naar believen in statuten	Verplichte bezoldiging of schadeloosstelling (art. 14 Kw)	Bezoldiging of schadeloosstelling: naar believen in regeling
	Personeel	Alleen ambtenaar als overwegende overheids-invloed	Ambtenaar	Ambtenaar

**Vervolg**

Cluster	Onderwerp	Stichting zonder openbaar gezag	Zbo	Gemeenschappelijke regeling (Wgr)
	Financiën	Bij bekostiging door de overheid is afd. 4.2 Awb van toepassing. Voor het overige vrij.	Subsidietitel Awb n.v.t. (art. 4:21, derde lid, Awb), maar kan wel in wet van toepassing worden verklaard.  Uitgebreide regeling inzake begroting (art. 24-30 Kw); goedkeurings-bevoegdheden minister. Bij eigen rechtspersoonlijkheid nog regels over reserves en jaarrekening, dat laatste eveneens onder goedkeuring van de minister (art. 33-35 Kw). Zie thans aanw. 124n Awr.	Subsidietitel Awb n.v.t. (art. 4:21, derde lid, Awb), en kan ook niet in regeling van toepassing worden verklaard.
Controle	Openbaarheid	Wob alleen van toepassing als overwegende overheidsinvloed (art. 3 Wob)	Wob steeds van toepassing	Idem
	Informatie	Informatieplicht realiseerbaar via statuten	Een passieve algemene inlichtingenplicht aan de betrokken minister (art. 20 Kaderwet; zie ook aanw. 124f Awr); een actieve informatie-plicht inzake te leveren en geleverde prestaties aan de minister van Financiën (art. 44a Cw 2001)	Verplicht te regelen (art. 16-19 Wgr)

**Vervolg**

Cluster	Onderwerp	Stichting zonder openbaar gezag	Zbo	Gemeenschappelijke regeling (Wgr)
	Toezicht	Realiseerbaar via statuten (Raad van Toezicht)	Bevoegdheid om beleidsregels jegens het zbo te stellen (artikel 21 Kaderwet); vernietigingsrecht (artikel 22 Kaderwet; zie ook aanw. 124l lid 5 sub c Awr); een taakverwaarlozings-regeling (art. 23 Kw; zie ook aanw. 124m Awr).	Toezicht door deelnemende decentrale overheden (art. 33), evt. ook toezicht door het rijk (art. 95 jo. 33 Wgr)
	Algemene Rekenkamer	Alleen bevoegd t.a.v. stichtingen waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend, alsmede voor stichtingen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (art. 91 Cw)	Steeds bevoegd	Niet bevoegd (art. 91, zestiende lid, Cw 2001)
	Klachtrecht	Alleen voor zover privaatrechtelijk geregeld; Nationale ombudsman niet bevoegd	Nationale ombudsman steeds bevoegd	Idem
	Rechtsbescherming	Burgerlijke rechter	Als besluiten kan nemen, bestuursrechter; voor het overige de burgerlijke rechter	Idem

## 5.2 Keuzebepalende punten

Er is uit dit vergelijkende overzicht een drietal in het oog springende punten te signaleren die een rol kunnen spelen voor de deelnemers bij de keuze van een samenwerkingsvorm.

### 1 Oprichting

In de oprichtingssnelheid zit geen groot verschil tussen de stichting en de gemeenschappelijke regeling omdat die met een voorhangprocedure van 30 dagen werken. Voor een zbo is een geheel formeel wetgevingstraject benodigd en zijn er beperkte instellingsgronden.

### 2 Bestuur

Ook hier lopen de gemeenschappelijke regeling en stichtingsvorm gelijk: in de regeling c.q. statuten bestaat grote vrijheid tot modificeren. Bij het zbo zal in de toekomst de Kaderwet het benoeming- en ontslagrecht bij de minister leggen.

### 3 Controle

Op de controlepunten informatieverstrekking alsmede toezicht heerst er vrijheid bij de stichting en de gemeenschappelijke regeling. Deze controlepunten zijn naar eigen inzicht te vormen binnen deze rechtsvormen. Deze punten zijn in de Kaderwet voor zbo's heel specifiek nader uitgewerkt.

Op deze voor de deelnemers aan het samenwerkingsverband belangrijke punten is een grote mate van overeenkomst te zien tussen de stichting en de gemeenschappelijke regeling enerzijds en een markant verschil tussen die twee en het zbo. Met name bestaat er bij de stichting en de gemeenschappelijke regeling een vrijheid om de samenwerking in institutionele vorm naar eigen inzichten in te richten. Het zbo daarentegen zal juist met de komst van de Kaderwet een strakker wettelijk regime gaan kennen, waarin cruciale bevoegdheden exclusief toekomen aan de minister, hetgeen voor de samenwerkende partners niet aantrekkelijk zal zijn.

Wel is eerder gesignaleerd dat de Wgr niet toegesneden lijkt te zijn op samenwerking tussen bijvoorbeeld Rijk, IPO en VNG, of op andere samenwerkingsvormen die op of mede op initiatief van het Rijk tot stand komen. Stichtingen waarin wordt samengewerkt, zoals:

- Stichting ICTU, een samenwerkingsverband van de Staat en de VNG;<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 510, nrs. 113 en 1.

- Stichting Verbond sectorwerkgever overheid een samenwerkingsverband van minister van Onderwijs, van Defensie, van Justitie, de VNG, de Unie van waterschappen, de HBO-raad, de VSNU, de NFU, de WVOI, de BVE Raad en de minister van BZK;<sup>61</sup>
- Stichting Europa decentraal, een samenwerkingsverband van de Staat, de UvW, het IPO en de VNG;<sup>62</sup>

hadden op papier althans wellicht even goed gemeenschappelijke regelingen kunnen zijn, praktisch laat zich dat toch slecht denken.

Hoezeer de mogelijkheden in juridisch opzicht gelijkwaardig lijken, moet een verschilpunt tussen de rechtsvormen worden genoemd: de onderliggende wettelijke regelingen verschillen enorm. De Wet gemeenschappelijke regelingen is een organisatierechtelijke wet die niet alleen de gemeenschappelijke regeling als samenwerkingsvorm neer zet maar ook het publiekrechtelijke proces daar rond omheen behelst. De regeling van de stichtingsvorm in titel 6 van Boek 2 BW is eenvoudiger en daarmee transparanter omdat de regeling zich uitsluitend richt op de rechtspersoon als zodanig. Daar komt bij dat bij de oprichting van een stichting en derhalve bij de toepassing van de regels van Boek 2 als vanzelf een objectieve juridisch adviseur wordt betrokken in de persoon van een notaris. Die professionele begeleiding ontbreekt bij de Wgr en moeten betrokken juristen – vaak deel uitmakend van een der samenwerkende partijen – zelf hun weg door de complexe regelgeving zoeken.

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 30 064, A en nr. 1.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 698, A en nr. 1.





## 6 Van vormen naar achterliggende motieven

In hoofdstuk 3 van dit rapport is de stichting als juridisch kader voor samenwerking tussen overheidslichamen en/of particulieren aan de orde gekomen. In het vierde hoofdstuk is het publiekrechtelijk kader voor zo'n samenwerking geschetst. De verschillen tussen de organisatierechtelijke patronen zijn schematisch neergezet in hoofdstuk 5, waarbij vanuit dat organisatierechtelijke patroon keuzebepalende punten zijn gesignaleerd. Maar in de praktijk zijn het niet alleen deze punten die van belang zijn bij de keuze van een rechtsvorm. In dit hoofdstuk wordt een ruimer beeld geschetst van motieven die bij de keuze meespelen in de bestuurspraktijk.

### *De snelheid van oprichting*

Een overweging om naar een privaatrechtelijke rechtsvorm te grijpen, blijkt in de praktijk vaak de snelheid van handelen te zijn.

Een mooi voorbeeld – weliswaar buiten het stichtingenrecht – biedt hier *ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC)*. Dit is geen stichting maar een privaatrechtelijke vereniging, meer specifiek: een coöperatieve vereniging.

ISC verleent ICT-ondersteunende diensten aan politie, justitie en de zogenaamde “ketenpartners” (zoals brandweer, ambulancediensten e.d.) in de openbare orde en veiligheidsector in Nederland. Ze heeft als opdracht “het eenduidig, betrouwbaar en professioneel organiseren van het aanbod van ICT-producten en –dienstverlening”. Dat geeft voordelen in de technische ondersteuning alsook voor de informatie-uitwisseling van de verschillende overheidsinstanties. Verspreid over zes regio's werken er zo'n 600 mensen bij ISC.

De coöperatie is in 2002 mede opgericht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na het volgen van de zogeheten voorhangprocedure van art. 34 Comptabiliteitswet 2001. Wat vereenvoudigd weergegeven (zie meer uitgebreid boven, § 3.2.1) wordt in die procedure de oprichting door de minister medegedeeld aan de Staten-Generaal, waarna de rechtspersoon kan worden opgericht tenzij het parlement om nadere inlichtingen vraagt of van mening is dat de oprichting een machtiging bij wet behoeft.

Bij de melding is ook gemotiveerd waarom gekozen wordt voor een privaatrechtelijke rechtsvorm. De Minister van BZK stelt voorop: “Het is mijn uitdrukkelijke wens te komen tot een publiekrechtelijke rechtspersoon”.<sup>63</sup>

De redenen daarvoor liggen in de uit te voeren taak. Hoewel die taak ondersteunend is, is zij van wezenlijk belang voor de politie. Daarbij komt dat de voorziening te allen

<sup>63</sup> Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 850, nrs. 350 en 1.

tijde beschikbaar moet zijn en geheimhouding van gegevens verzekerd moet zijn. Dat pleit er in de ogen van de (huidige) betrokken ministers voor om deze taak publiekrechtelijk te organiseren.<sup>64</sup>

Toch is in eerste instantie gekozen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm omdat: “Gelet evenwel op de tijd die de oprichting van zo’n orgaan vergt is mede gelet op de wenselijkheid van een voortvarende en effectieve aanpak van de inhaalslag op ICT-gebied bij de politie, gekozen voor een onderscheid tussen het korte- en het langetermijnperspectief. De thans voorgestelde oprichting van een tweetal coöperaties [naast ISC werd ook de Coöperatie Informatiehuishouding Politie opgericht] moet worden gezien tegen de achtergrond van het langetermijnperspectief van de vormgeving van een publiekrechtelijke rechtspersoon.

De alsdan (.....) op te richten publiekrechtelijke rechtspersoon zal op termijn – naar verwachting binnen 3 jaar – de thans voorgestelde coöperaties zodanig overnemen dat de coöperaties daarin kunnen opgaan”.

De reden van de keuze voor de coöperatievorm is nader geëxpliciteerd na Kamervragen: “Bepalend voor de keuze voor de coöperatievorm is de wens geweest op korte termijn een samenwerkingsverband tot stand te brengen dat kan rekenen op draagvlak van alle betrokken partijen, zonder dat daarvoor een wet in formele zin is vereist. De coöperatie heeft als voordeel dat de inrichting van haar statuten grotendeels dwingend in de wet is voorgeschreven. Op die manier kan over de invulling van die statuten relatief eenvoudig overeenstemming worden bereikt. Tegelijkertijd is de coöperatie een organisatie van en voor haar leden waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze leden op ICT-gebied tot uitdrukking komt”.<sup>65</sup> Terzijde moet hier worden opgemerkt dat de voorhangprocedure bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon niet per definitie de noodzaak van een formele wet uitsluit. Voorts kan worden onderschreven dat een coöperatieve vereniging een geschikte rechtsvorm voor samenwerking (van en met de leden) is. Dat de wet een zeker stramien geeft voor die samenwerking wordt klaarblijkelijk als voordeel ervaren omdat het op die onderdelen van de samenwerking discussie voorkomt.

Inmiddels is de beloofde publiekrechtelijke rechtspersoonsvorm in beeld gekomen met de Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie, Stb. 242. Het gaat hier om een soort van gemeenschappelijke regeling – zoals we die kennen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) – die mogelijk wordt gemaakt in de Politiewet 1993 en waarbij een publiekrechtelijke

<sup>64</sup> Zie Kamerstukken II, 2003/04, 29 703, nr. 3, p. 8.

<sup>65</sup> Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 850, nrs. 95 en 2.

rechtspersoon kan worden ingesteld. Dat hierbij niet is aangesloten bij de Wgr wordt verklaard in de stukken door de bijzondere organisatievorm van de politie, waarbij m.n. wordt gewezen op het gezagsdualisme: de Minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer van de politie en de Minister van Justitie voor het politietoetreden bij strafrechtelijke handhaving. Het doet dan overigens wel wat wonderlijk aan dat in de nieuwe wettelijke regeling veel invloed wordt toegekend aan – uitsluitend – de Minister van BZK. Die kan politieregio's verplichten tot samenwerking, dient de oprichting en inrichting van de publiekrechtelijke rechtspersoon goed te keuren en krijgt een aanwijzingsbevoegdheid.

Een ander voorbeeld treffen we aan bij Stichting Hulpfonds Gedupeerden Bijlmer-ramp. In een brief van 12 november 1999 aan de Tweede Kamer schrijft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:<sup>66</sup>

- het kabinet zal de oprichting van een stichting bevorderen;
- aan deze stichting zal een bijdrage beschikbaar worden gesteld die de kosten dekt van door de stichting toegekende tegemoetkomingen alsmede van de uitvoeringskosten;
- de stichting een uitkeringsreglement zal opstellen dat aan het kabinet ter goedkeuring wordt voorgelegd;
- het kabinet zal de Kamers over dit reglement informeren.

Van meet af aan gaat de minister er van uit dat een stichting dient te worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>67</sup> Ingevolge Aanwijzing 124b, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving<sup>68</sup> dient een zbo in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm te bezitten. Een privaatrechtelijke vorm komt pas in beeld – zo stelt het tweede lid – als de betrokken bestuurstaak dat verlangt en er voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid aanwezig zijn. Strikt genomen spelen de Aanwijzingen in dit geval geen rol, nu er is met de oprichting van deze stichting en het “bekleden met openbaar gezag” geen regelgeving gemoeid, maar zij onderstrepen wel de voorkeur voor een overheid in publiekrechtelijke verschijningsvormen. (vergelijk ook art. 4 van het wetsontwerp<sup>69</sup> voor een Kaderwet zbo's). In dit geval hanteren de betrokken bewindslieden blijkens hun brief van 30 juni 1999 twee argumenten om tot een stichting te besluiten.<sup>70</sup> Ten eerste zijn er goede ervaringen bij de vorming van noodfondsen in een stichtingsvorm zoals bij de aardbeving in Limburg en de silicoseproblematiek. Voorts verlangt een publiekrechtelijke organisatievorm een

<sup>66</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 241, nr. 34.

<sup>67</sup> Zie letterlijk Kamerstukken II 1998/99, 26 241, nr. 31, p. 2.

<sup>68</sup> Stcrt. 1996, 177.

<sup>69</sup> Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276.

<sup>70</sup> Zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 241, nr. 31.

instellingswet en dat zou veel meer tijd vergen dan de oprichting van een stichting. De stichting is niet opgericht door de Staat der Nederlanden (oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon is een privaatrechtelijke rechtshandeling, derhalve niet de minister maar de Staat geldt hier als subject) maar door de “personen met maatschappelijk en bestuurlijk gezag” – onder voorzitterschap van W. Etty<sup>71</sup> – die in het stichtingsbestuur zitting hebben.<sup>72</sup> Dit valt wel onder het “doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat” als bedoeld in het toenmalige art. 29 Comptabiliteitswet (thans art. 34 Comptabiliteitswet 2001). Daar wordt een zogeheten “voorhangprocedure” voorgeschreven: melding van de voorgenomen oprichting bij de Staten-Generaal, waarna inlichtingen gevraagd kunnen worden en eventueel geoordeeld kan worden dat alsnog een wettelijke machtiging nodig is; dat alles binnen 30 dagen. Uiteindelijk is de stichting opgericht op 9 december 1999, waarmee de activiteiten van het noodfonds snel een aanvang konden nemen.

### ***De bekendheid met de rechtsvorm***

Een enkele keer blijkt nadrukkelijk dat de privaatrechtelijke rechtsvorm geïndiceerd wordt door de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. De bekendheid van die organisaties met de rechtsvorm van de samenwerking speelt daarbij een belangrijke rol. In 2003 werd oprichting van de *Stichting Beleids- en verdeelorgaan reclassering* voorgesteld,<sup>73</sup> waarbij werd overwogen: “Deze stichtingsvorm (...) is momenteel ook de meest passende en snel te realiseren vorm. Enerzijds om de participatie van de betrokken maatschappelijke organisaties te waarborgen. Anderzijds om de bovengenoemde taken, met name de verdeeltaak van middelen, helder te positioneren. Indien het wetsvoorstel Kaderwet ZBO’s wet wordt, zullen de van toepassing zijnde bepalingen voor de stichting worden verwerkt in de huidige afspraken rondom planning en control. In de erkenningsbeschikking van de nieuwe stichting zal tevens een evaluatiebepaling worden opgenomen. Voor de volledigheid merk ik op dat het BVO net als nu de SRN ook een rechtspersoon met wettelijke taak (zogeheten RWT) is.”

### ***Helderheid en vrijheid van stramien***

De rechtsvormen verschillen onderling veel in het organisatierechtelijke kader. Met name invoering van de Kaderwet zal de inrichting en functioneren van het zbo flink normeren. De rechtsvormen van de gemeenschappelijke regeling en de stichting kennen organisatierechtelijk een veel globaler kader. Die vrijheid hoeft

<sup>71</sup> Zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 241, nr. 38.

<sup>72</sup> Zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 241, nr. 31.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 883, nr. 1.

echter niet altijd een voordeel te vormen. In de praktijk blijkt met name de vrijheid binnen de gemeenschappelijke regeling gecombineerd met de complexiteit van de wet te leiden tot lacunes. Wat dat betreft biedt het stramien van de stichtingsvorm – wellicht met het hierna te bespreken punt van de advisering – net meer aanknopingspunten en ordening. Bovendien is de wettelijke regeling veel eenvoudiger en transparanter.

### ***Een organisatie op eigen benen***

Van de samenwerkingsorganisatie wordt verlangd dat ze op eigen benen staat. Dat wordt het meest manifest door die zelfstandigheid een institutionele vorm te geven. Bij de oprichting van de Stichting Verbond sectorwerkgevers overheid (VSO) heet dat: “Een aparte rechtspersoonlijkheid verduidelijkt de diverse bestuurlijke verantwoordelijkheden van de minister van BZK, die zowel verantwoordelijk is voor een gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid in de overheidssectoren, als werkgever voor de sectoren Rijk en Politie. Binnen deze rechtspersoon, i.c. de stichting VSO, opereert de minister van BZK in zijn rol als werkgever”.<sup>74</sup>

Bij Stichting ICTU, een organisatie gericht op gezamenlijke ICT-implementatie, wordt dit aspect ook genoemd: “ICTU dient gezien de onder 2. beschreven doelstelling en opzet een rechtsvorm te krijgen waarin maximaal tot uitdrukking komt dat het gaat om samenwerking tussen overheidsorganisaties over de grenzen van departementen en bestuurslagen heen. ICTU als onderdeel van één van de deelnemers, bijvoorbeeld in de vorm van een departementale dienst of agentschap, is daarom niet goed denkbaar”.<sup>75</sup>

### ***Afstand tot de deelnemers***

Om de deelnemers daadwerkelijk tot een samenwerking te laten komen, lijkt een institutionele afstand tot deelnemers en onafhankelijkheid leiden tot rechtspersoonlijkheid. De samenwerkingsgedachte wordt organisatie negatief beïnvloed indien de organisatiestructuur te zeer zou aansluiten bij een der deelnemers. Bij Stichting VSO wordt dat duidelijk uitgesproken: “Door het VSO een aparte rechtspersoonlijkheid te geven en niet langer bij BZK te positioneren komt ook beter het interbestuurlijke karakter van het VSO tot uiting”.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 064, A en nr. 1, p. 2.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 510, nrs. 113 en 1, p. 4.

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 30 064, a en nr. 1, p. 2.

### ***Inzet van een objectieve professionele juridische organisatiedeskundige***

Het publiekrechtelijk organisatierecht is in sterke mate gericht op de kernactiviteit van het publiekrecht: de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.

De “bouw” van de organisatie is primair gericht op de normering van die bevoegdheden. Aan de organisatievorming als zodanig wordt traditioneel minder aandacht geschonken. Juist bij samenwerkingsverbanden waarin geen uitoefening van openbaar gezag speelt, treedt (vanzelfsprekend) de organisatievorming als zodanig op de voorgrond. Dan laat zich het ontbreken van een organisatie-rechtelijke traditie gevoelen. Worden vervolgens externe adviseurs bij de organisatievorming betrokken, dan verschuift als vanzelf de aandacht naar de privaatrechtelijke rechtsvormen: ook die sector van advisering kent een hoge civielrechtelijke input. Daar komt bij ook dat de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon de inzet vergt van de notaris, die bij uitstek geschikt en bekwaam is om het organisatierecht van Boek 2 BW in de praktijk vorm te geven.

Bij publiekrechtelijke rechtsvormen voor samenwerking ligt het initiatief tot vormgeving van de organisatie veelal bij een der deelnemers. In de praktijk kan deze rolverdeling het samenwerkingsproces negatief beïnvloeden.

## 7 Van knelpunten naar opties

---

### 7.1 Algemeen

In hoofdstuk 3 en 4 werd een beeld geschetst van de juridische stand van zaken ten aanzien van de mogelijkheden voor samenwerking in privaatrechtelijke (stichting) en publiekrechtelijke vorm. In hoofdstuk 5 werden deze mogelijkheden met elkaar vergeleken. Daarbij bleek, dat het stichtingenrecht (als men – conform de onderzoeksopdracht – openbaar gezag buiten beschouwing laat), grote mogelijkheden biedt, terwijl publiekrechtelijke varianten, met name op het niveau van de centrale overheid, zowel wat betreft procedure als inhoudelijke mogelijkheden op onderdelen belangrijke lacunes vertonen. In hoofdstuk 6 zijn voorts een aantal motieven die de rechtsvormkeuze mede kunnen bepalen aan de orde gekomen. Vanuit dit analysekader en gegeven de onderzoeksvragen kan twee kanten worden uitgewerkt: (1) er kan worden gekeken naar een verbetering van de stichtingsvorm door implementatie van publiekrechtelijke (controle)elementen; en (2) er kan worden gekeken naar optimalisering van de publiekrechtelijke rechtsvorm. De eerste richting wordt hierna in paragraaf 7.2 bezien ondermeer door middel van rechtsvergelijking met de Duitse figuur van de publiekrechtelijke stichting, de *Stiftung des öffentlichen Rechts*. In paragraaf 7.3 worden opties bekeken om de publiekrechtelijke rechtsvorm te optimaliseren.

### 7.2 Lacunes bij de overheidsstichting

De figuur van de overheidsstichting doorstaat de vergelijking met de publiekrechtelijke rechtsvorm met glans. De vrijheid die wordt gelaten speelt deze rechtsvorm in de kaart. Een analyse van het juridische regime alsook de keuze in de rechtspraktijk laten dat duidelijk zien. Een nadere inkadering van deze rechtsvorm zal daarom vanuit een oogpunt van behoefte in de bestuurspraktijk niet wenselijk zijn. Dat zal al snel ervaren worden als een verzwaring. Indien de publiekrechtelijke rechtsvorm opnieuw in het gezichtsveld van de samenwerkende organisaties kan worden geplaatst, is zulks wellicht ook minder nodig. Blijft wel het ervaringsgegeven, dat met name private partners in de praktijk sterke aarzelingen hebben bij het samenwerken in publiekrechtelijke vorm. Men kan dit afdoen als een misverstand, veroorzaakt door onvoldoende kennis van het publiekrecht, maar dan gaat men eraan voorbij dat ook niet-juridische overwegingen een belangrijke rol spelen bij de keuzes die in de bestuurspraktijk worden gemaakt. Wellicht kan hiervoor een oplossing worden ontleend aan het Duitse recht.



### *De Stiftung des öffentlichen Rechts*

In het Duitse recht kent men naast de privaatrechtelijke stichting – overigens onder toezicht van de overheid – ook de publiekrechtelijke stichting (*Stiftung des öffentlichen Rechts*).<sup>77</sup> Een stichting is van publiekrechtelijke aard wanneer deze door een wet of een besluit van een staatsorgaan als zodanig is opgericht of na oprichting door een privaatrechtelijke rechtshandeling als zodanig is erkend of wanneer haar publiekrechtelijk karakter al sinds mensenheugenis wordt aangenomen.<sup>78</sup> Het is dus mogelijk dat private organisaties aan de wieg staan van publiekrechtelijke stichtingen, maar daarvoor is overheidserkenning nodig.<sup>79</sup> In dit rapport zullen we ons beperken tot publiekrechtelijke stichtingen, die door overheidslichamen worden opgericht.

Er zijn rechtspersoonlijke en niet-rechtspersoonlijke publiekrechtelijke stichtingen. Rechtspersoonlijke publiekrechtelijke stichtingen hebben niet alleen rechtspersoonlijkheid maar zijn ook zelfstandig bestuursorgaan (*eigenständiger Verwaltungsträger*).<sup>80</sup> Niet rechtspersoonlijke stichtingen zijn verbonden aan publiekrechtelijke lichamen en zijn geen zelfstandig bestuursorgaan.

In de diverse *Länder* van Duitsland zijn wetten en verordeningen afgekondigd betreffende publiekrechtelijke stichtingen, waaraan de oprichtende overheden zich moeten houden. Vaak worden de bepalingen betreffende privaatrechtelijke stichtingen ook op hen van toepassing verklaard. Ook het overheidstoezicht, dat uiteindelijk het toezicht is op stichtingsbestuurders, vindt plaats bij publiekrechtelijke stichtingen.

Overigens kunnen publiekrechtelijke lichamen ook privaatrechtelijke stichtingen oprichten, zoals bijvoorbeeld in het kader van privatisering gebeurt.<sup>81</sup>

Blijkbaar is er in de praktijk verschil van inzicht over de vraag hoe nauw de verbondenheid van een publiekrechtelijke stichting met de overheid moet zijn. In Beieren gaat men er van uit dat de doelstelling van publiekrechtelijke stichtingen moet zijn het verwezenlijken van uitsluitend publieke doelen in samenhang met een overheidslichaam.<sup>82</sup> Anderzijds blijken er stichtingen van publiekrechtelijke

<sup>77</sup> Daarnaast is er nog de publiekrechtelijke instelling (Anstalt), de publiekrechtelijke coöperatie (Genossenschaft) en het publiekrechtelijke 'lichaam' (Körperschaft).

<sup>78</sup> H. Ebersbach, *Handbuch des Stiftungsrechts*, 1972, p. 22-23. Vgl. ook E.-J. Mestmäcker, D. Reuter, 'Germany', p. 95 e.v. in: *Trusts and foundation in Europe* (K. Neuhoﬀ, U. Pavel (edit), 1971, p. 120 e.v.

<sup>79</sup> Voorbeelden zijn kerken, universiteiten, kamers van koophandel, het leger des heils.. Zie L. Salamon, *The international guide to nonprofit law*, John Wiley, New York, 1997, Germany, p. 118 e.v. (country rapporteur; K. Neuhoﬀ), p. 120.

<sup>80</sup> Idem p. 25.

<sup>81</sup> D. Reuter, 'Stiftung und Staat', p.139 e.v. m.n. 156-157 in Hopt/Reuter (Hrsg), *Stiftungsrecht in Europa*, Carl Heymann Verlag, Köln, 2001.

<sup>82</sup> Zie hoofdstuk 1 art. 2 Beierse stichtingenwet.

aard te zijn die wel een publieke (namelijk charitatieve) taak vervullen maar geen publiekrechtelijke, en die daarbij geen binding met een publiekrechtelijk lichaam hebben.<sup>83</sup>

Zij kunnen alleen overheidstaken van de oprichtende overheid verkrijgen op grond van of krachtens de wet, wanneer de desbetreffende wet in overdracht (delegatie) aan een publiekrechtelijke stichting (of andere rechtspersoon) voorziet of deze toelaat.<sup>84</sup>

### **Geen wenkend perspectief**

Hoe interessant ook, de *Stiftung des öffentlichen Rechts* is geen aantrekkelijke figuur om in het Nederlandse recht over te nemen. Nog afgezien van de onduidelijke status, die mede wordt veroorzaakt doordat de *Länder* verschillende regels terzake kennen, zou introductie in het Nederlandse bestuurlijk organisatierecht neerkomen op niet meer dan verandering van etikettering: de rechtspersoon blijft publiekrechtelijk van aard, en toevoeging van het woord ‘stichting’ wekt dan alleen maar verwarring.

Incorporatie van de publiekrechtelijke stichting in Boek 2 BW zou de verwarring wellicht nog vergroten. Die plaatsing zou meebrengen dat de publiekrechtelijke stichting daar als een species van het genus stichting gelden. Aldus zou de figuur van de publiekrechtelijke stichting neerkomen op een deelverzameling van de stichting als rechtspersoonsvorm, die bijzonderlijk genormeerd wordt. Er zouden dan (extra) bijzondere wettelijke bepalingen terzake van controle en toezicht voor die specifieke stichtingsvorm gelden. In dat perspectief zal de definiëring moeilijkheden kunnen opleveren. De rechtspersonen in Boek 2 BW worden onderscheiden via een systeem van materiële kenmerken: niet de formele oprichting of aanduiding is doorslaggevend voor de kwalificatie als “type” rechtspersoon maar het functioneren in de praktijk en de feitelijke inhoudelijke configuratie. Dat maakt definiëring van de overheidsstichting niet eenvoudig. Dat is in de huidige praktijk al een weerbarstig punt, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit de dissertatie van Schroten over de overheidsstichting.<sup>85</sup>

Men kan ook overwegen om de normering van de publiekrechtelijke stichting niet in de rechtspersoonsvorm te incorporeren maar als afzonderlijk geldend – dus buiten de rechtsvorm en Boek 2 BW – te definiëren. Te denken valt aan bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht en/of de Kaderwet zbo’s van toepassing worden verklaard op de overheidsstichting. Daarmee verschuift het definitieprobleem naar buiten Boek 2 BW. Definiëring in een publiekrechtelijke regeling is denkbaar,

<sup>83</sup> Zie E.-J. Mestmäcker, D. Reuter, Germany, p. 95 e.v. in: *Trusts and foundation in Europe* (K. Neuhoﬀ, U. Pavel (edit), 1971, p. 121.

<sup>84</sup> Aldus Gesetz über die Organisation der Länderverwaltung Nordrhein-Westfalen (1962), par. 18-21

<sup>85</sup> Vergelijk K. Schroten, *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000 en m.n. de bespreking hiervan door Peters in *RM Themis* 2002, nr. 1.

maar heeft als nadeel dat de maatvoering van de normering lastig kan zijn omdat dit aankomt op een nauwgezette wetsystematische aanpak. Bovendien rijst de vraag of de publiekrechtelijke regeling voor deze definiëring de juiste plaats is. De Awb en/of de Kaderwet raken opgerekt met een privaatrechtelijk begrip, waarvoor de regelingen in de kern niet of nauwelijks bedoeld zijn.

## 7.3 Oplossen van knelpunten bij publiekrechtelijke varianten

### *Randvoorwaarden*

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat een publiekrechtelijke variant aan een aantal kenmerken zou moeten voldoen, wil deze een alternatief kunnen vormen voor de stichtingsvorm. Voorop staat de rechtspersoonlijkheid als institutionele zelfstandigheid. Dit leidt tot een organisatie op eigen benen die op afstand van de deelnemers staat. Daarop volgt het aspect van de snelheid waarmee de rechtspersoon kan worden verwezenlijkt. Hoe kan aan deze randvoorwaarden worden voldaan bij een publiekrechtelijke variant, waarbij eventuele aansluiting bij gewenste publiekrechtelijke arrangementen van controle en toezicht kan worden gerealiseerd?

Door Scheltema/Scheltema<sup>86</sup> is eerder het idee van de “publiekrechtelijke instelling met rechtspersoonlijkheid” (pir) geïntroduceerd. Zij benaderen deze figuur vanuit zijn eigen zelfstandige dynamiek en letten minder op de inbedding en samenhang met andere arrangementen van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard. Een uitzondering vormt de verhouding tot de Wgr. Zij gaan uit van een geheel afzonderlijke wettelijke regeling waarin de pir vorm zou moeten krijgen. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk ook de externe samenhang en inbedding betrokken.

### *De wettelijke grondslag als uitgangspunt?*

Wil (een orgaan van) de centrale overheid in een afgezonderde publiekrechtelijke rechtsvorm samenwerken met andere overheden en/of met particulieren, dan staat men thans voor een zware opgave. Voor zo’n rechtspersoon is namelijk een wet in formele zin nodig. Zulks volgt uit de bepaling van art. 2:1, tweede lid, BW. Zeker als men een vergelijking maakt met de procedure die voor het oprichten van stichtingen is voorgeschreven (weliswaar een voorhangprocedure, maar die kan praktisch tamelijk snel zijn doorlopen), is de eis van een formeelwettelijke grondslag eenvoudigweg te zwaar. Als de voorkeur voor de publiekrechtelijke weg, die in regelgeving en op alle bestuursniveaus bij herhaling wordt uitgesproken,

<sup>86</sup> M.W. Scheltema en M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Deventer: Kluwer 2003, p.108 e.v.

serieus wordt genomen, dan dient de procedure op zijn minst genomen te worden gelijkgetrokken met de privaatrechtelijke. De voor de hand liggende variant bestaat dan uit het inwisselen van de formele wet als vehikel voor de rechtspersoonlijkheid. Art. 2:1 BW biedt hiervoor ruimte omdat de bevoegdheid om rechtspersoonlijkheid toe te kennen bij wet kan worden gedelegeerd. Aldus kan voor een wettelijke bepaling worden gekozen waarin een rechtspersoon via de weg van een algemene maatregel van bestuur tot stand komt. Die gedachte past zelfs in de oorspronkelijke gedachtegang van Meijers als oorspronkelijke architect van het huidige BW. In zijn ontwerp luidde het tweede lid van art. 2:1 BW: “Andere lichamen en instellingen (...) hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien de wet of een algemene maatregel van bestuur die toekent”. Meijers wilde hiermee destijds al voorkomen dat de overheid ter vermijding van de zware weg van de formele wet de toevlucht zou gaan nemen tot privaatrechtelijke rechtspersonen.<sup>87</sup> De mogelijkheid van een amvb – ook in historisch perspectief – moet echter de waarde van een grondslag in een wet in formele zin ook weer niet geheel uit het oog laten verdwijnen. Om die reden zou het denkbaar zijn dat de mogelijkheden van de algemene maatregel van bestuur worden gemitigeerd. Een amvb (met een voorhangprocedure gelijk oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon) is dan een mogelijkheid om een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen, maar slechts voor een afzienbare tijd. Wil men een langduriger bestaan, dan dient alsnog in een formeelwettelijke grondslag te worden voorzien.<sup>88</sup> De formulering van zo’n wettelijke grondslag zou er als volgt uit kunnen zien:

- 1 Bij wet kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden ingesteld.
- 2 In afwijking van het eerste lid, kan een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot een in de tijd beperkte taak bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar.
- 3 De termijn, genoemd in het tweede lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
- 4 Artikel 34, tweede tot en met vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, is van overeenkomstige toepassing op het tweede en derde lid.

Deze bepaling zou in een afzonderlijke wettelijke regeling geplaatst kunnen worden: een Wet op de publiekrechtelijke rechtspersonen. Wellicht zou hiermee een organisatiewet ontstaan waarin meer organisatierechtelijke bepalingen van algemene aard zouden kunnen worden opgenomen. Dan treedt wel de afstemming met organisatierechtelijke figuren in andere wetgeving op de voor

<sup>87</sup> Zie Peters (1997), p. 57.

<sup>88</sup> Zie Ten Berge e.a. (2000).

grond en rijzen vragen hoe zo'n regeling zich verhoudt tot bijv. het commissiebestel bij lagere overheden alsook het systeem van de Wgr, waarin eveneens een met rechtspersoonlijkheid beklede organisatie kan worden gevormd.<sup>89</sup>

Een alternatief voor een algemene wettelijke bepaling voor het oprichten van een publiekrechtelijke rechtspersoon zoals hiervoor voorgesteld, zou een specifieke uitwerking in de Wgr kunnen zijn. Ook dan wordt voor het ontstaan van een rechtspersoon conform art. 2:1, tweede lid, BW een formeelwettelijke grondslag gebruikt.<sup>90</sup> Deze zou dan zodanig gewijzigd dienen te worden dat die wet niet alleen voor gemeenten, provincies en waterschappen onderling en met elkaar, maar ook voor het Rijk en private organisaties zoals de VNG en het IPO een volwaardige samenwerkingsvorm biedt. Daarvoor zou ook het perspectief van de Wgr van deelnemen door het Rijk moeten worden veranderd in een mogelijkheid zelf het initiatief te nemen.

### *Plaats van uitwerking*

Indien voor een algemene wettelijke grondslag zou worden gekozen, rijst de vraag op welke plaats deze regeling met betrekking tot het in het leven roepen van een publiekrechtelijke rechtspersoon zou kunnen worden uitgewerkt.

Gezien de gekozen redactie van de bepaling, ligt plaatsing in de Comptabiliteitswet 2001 voor de hand. Daarmee wordt echter gekozen voor een specifieke wettelijke regeling voor de centrale overheid, waar de voorgestelde regeling een veel algemenere toepassing kan krijgen. Bovendien bezit de Comptabiliteitswet 2001 – de naamgeving zegt het al – een begrotingstechnisch en financieel/budgettaire inslag.

Een plaats waar het algemene karakter meer tot zijn recht zou komen is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Maar daarbij moet weer worden opgemerkt dat die wettelijke regeling een veel omvattend – zelfs enigszins diffuus – bereik kent. Het wetsontwerp wil allerlei organisatiepatronen binnen de overheid reguleren – dat zal de zeer technische Kaderwet wel eens moeilijk in de toepassing kunnen maken – en in ieder geval veel meer dan rechtspersoonlijkheid. In feite past een rechtspersoon als samenwerkingsverband niet in het stramien van de Kaderwet. Van de andere kant voorziet de Kaderwet op verschillende andere plaatsen reeds in voorhangprocedures, mede-ondertekeningsrechten etc. Maar met name in de situatie waarbij particulieren betrokken (moeten) raken bij de publiekrechtelijke rechtspersoon als samenwerkingsverband, kan het ingewikkelde overheidskarakter van de Kaderwet participanten danig afschrikken.

<sup>89</sup> Zie ook Scheltema/Scheltema (2003), p. 116.

<sup>90</sup> Zie Peters (1997), p. 68.

In plaats van de “algemene” publiekrechtelijke regeling van de Kaderwet zou ook nog gedacht kunnen worden aan de Algemene wet bestuursrecht. Ook dan spelen afstemmingsvragen daar de Awb ook rechtstreeks van toepassing is op lagere overheden.

In aansluiting op de historische achtergrond van art. 2:1 BW kan ten slotte ook worden gedacht – opnieuw – aan plaatsing van de wettelijke regeling in Boek 2 BW. Daarmee wordt dan aangesloten bij de algemene regels met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid maar weer veel minder met het publiekrechtelijke organisatorische karakter. Voordeel is dat de toegankelijkheid van de regels groter is voor particuliere participanten, anders dan bij de Kaderwet.

### ***Mate van uitwerking***

Met de rechtspersoonlijkheid wordt aan belangrijke randvoorwaarden voor het welslagen van de organisatorische vormgeving van een samenwerking voldaan. Maar de rechtspersoonlijkheid biedt nog geen organisatie als zodanig. De vraag rijst in hoeverre bij voorbaat al concreet richting gegeven dient te worden aan de organisatievorming.

Vanuit Boek 2 BW worden de publiekrechtelijke rechtspersonen daarin geheel vrijgelaten en de formele wet biedt onbeperkte mogelijkheden wat betreft vormgeving en controle. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat zulks evenzeer geldt voor de organisatievorming onder vigore van de (aan te passen) Wgr. Zoals blijkt uit de bestuurspraktijk is echter de vrijheid van organisatievorming niet altijd een voordeel. Met de onbeperkte mogelijkheden kan het aan het nodige houvast bij het bouwen van een functionele en uitgewogen organisatie ontbreken.

Incorporatie in de Kaderwet zbo's biedt daarentegen wellicht weer teveel aanknopingspunten voor de organisatievorming waarmee in zekere mate een keurslijf dreigt te ontstaan. Overigens moet worden opgemerkt dat zulks evenzeer zal kunnen gelden indien een publiekrechtelijke rechtspersoon elders wordt geregeld. Valt zo'n rechtspersoon onder de subjectdefinitie van art. 1 van de Kaderwet,<sup>91</sup> dan zal daar normering uit voortvloeien. Daarvoor is in ieder geval het bekleed zijn met openbaar gezag een vereiste.<sup>92</sup> Opgemerkt moet dan worden dat aan een publiekrechtelijke rechtspersoon die geen openbaar gezag uitoefent, er vanuit rechtsstatelijk perspectief veel minder eisen worden gesteld dan aan zo'n rechtspersoon met openbaar gezag.

Gezien de wijze waarop de stichtingsvorm als samenwerkingsverband gedijt, zou voor het eerste raamwerk voor de organisatievorming van de publiekrechtelijke rechtspersoon gekeken kunnen worden naar het stramien van de bepalingen van

<sup>91</sup> Zie Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276.

<sup>92</sup> Zie voor een vertaling van allerlei rechtsstatelijke eisen in organisatieregels: Scheltema/Scheltema (2003), p. 110 e.v.

het stichtingenrecht in titel 6 van Boek 2 BW. De vrijheid in enige gebondenheid die daar te vinden is, biedt klaarblijkelijk voldoende houvast en voldoende ruimte voor maatwerk.

### *Juridische organisatiedeskundigheid*

In het vorige hoofdstuk van dit advies is kort uiteengezet dat in het publiekrecht er traditioneel minder aandacht is voor de organisatievorming als zodanig maar juist veel meer voor de normering van de uitoefening van bevoegdheden.. Wellicht is de grotere nadruk op de bestuursrechtelijke kant van het openbaar bestuur – ten koste van de staatsrechtelijke aandacht waarin meer institutionele aandacht schuilt<sup>93</sup> – daar ook debet aan. Hoe dit ook zij: er bestaat behoefte aan versterking van een institutionele input. In het privaatrecht wordt die verzorgd door de wettelijke regels van Boek 2 BW tezamen met de inzet van de notaris, die binnen dat wettelijk kader de organisatievorming concreet in regels (statuten) dient te vatten. De vraag werpt zich op waarom bij de vorming van overheidsorganisaties ook geen beroep op deze deskundigheid zou kunnen worden gedaan. Kijkend naar de praktijkproblemen bij de Wgr – waar juist een der deelnemers (vaak de grootste) de regeling dient te ontwerpen, waar andere deelnemers daarmee al op hun qui-vive zijn – zou ook daar de inzet van deze juridische professional vruchtbaar kunnen zijn. Juist bij samenwerkingsverbanden zou de notaris zijn deskundigheid ter zake de organisatievorming ten goede kunnen laten komen. Diens deskundigheid is een objectieve en kan wellicht bij voorbaat al potentiële conflicten tussen de samenwerkende partijen voorkomen.

<sup>93</sup> Zie ondermeer J.A.F. Peters, 'Verbestuursrechtelijk en staatsrecht', in: E.M.H. Hirsch Ballin e.a., *Getuigend staatsrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

## 8 Uitwerking van de opties

---

### 8.1 Hoofdvarianten

Het voorgaande leidt tot een tweetal hoofdvarianten, met elk enkele subvarianten.

De hoofdvarianten zijn:

- 1 het introduceren van publiekrechtelijke waarborgen bij het gebruik van stichtingen door de (rijks) overheid (§ 8.2);
- 2 het vergemakkelijken van het gebruik van publiekrechtelijke rechtspersonen door de (rijks)overheid (§ 8.3).

### 8.2 Publiekrechtelijke waarborgen bij gebruik van de overheidsstichting

Het introduceren van publiekrechtelijke waarborgen bij het gebruik van stichtingen door de (rijks) overheid (§ 8.2) kan op twee manieren geschieden, namelijk in:

- a het Burgerlijk Wetboek;
- b een publiekrechtelijke regeling als de Awb (en via die wet, de Wob en de Wet Nationale ombudsman) of de Kaderwet zbo's.

#### *Ad a. Het Burgerlijk Wetboek*

De overheidsstichting heeft, net als andere stichtingen, haar wettelijke regeling in het BW. Men kan dan in het BW voorzien in toepasselijkheid van publiekrechtelijke waarborgen. Daarbij laten zich twee technieken denken, namelijk toepasselijkheid van rechtswege en facultatieve toepassing. Toepassing van rechtswege heeft als voordeel dat partijen zich er niet aan kunnen onttrekken, maar zou wellicht tot afbakeningsproblemen en mitsdien rechtsonzekerheid kunnen leiden. Dit kan worden ondervangen door een facultatieve regeling, die in de statuten van toepassing kan worden verklaard.

Een van rechtswege toepassing van publiekrechtelijke waarborgen zou er als volgt uit kunnen zien:

In Boek 2, titel 6, van het Burgerlijk Wetboek wordt na artikel 304 een artikel 305 ingevoegd, dat luidt:



### **Artikel 305**

- 1 Onder overheidsstichting wordt verstaan: een stichting die niet met openbaar gezag is bekleed, en
  - a die is opgericht door of mede door een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
  - b waarop een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld overwegende invloed heeft.<sup>94</sup>
- 2 Op een overheidsstichting zijn van overeenkomstige toepassing:
  - a hoofdstuk 2, 3, 4 en 9 van de Algemene wet bestuursrecht;<sup>95</sup>
  - b de Wet openbaarheid van bestuur;
  - c de Wet Nationale ombudsman, en
  - d de Archiefwet 1995.

Een facultatieve regeling zou er als volgt uit kunnen zien:

In Boek 2, titel 6, van het Burgerlijk Wetboek wordt na artikel 304 een artikel 305 ingevoegd, dat luidt:

### **Artikel 305**

- 1 Onder overheidsstichting wordt verstaan: een stichting die niet met openbaar gezag is bekleed, en
  - a die is opgericht door of mede door een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
  - b waarop een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld overwegende invloed heeft.
- 2 In de statuten van een overheidsstichting kan worden bepaald dat op de stichting van overeenkomstige toepassing zijn:
  - a hoofdstuk 2, 3, 4 en 9 van de Algemene wet bestuursrecht;
  - b de Wet openbaarheid van bestuur;
  - c de Wet Nationale ombudsman, en
  - d de Archiefwet 1995.

### **Ad b. Publiekrechtelijke regelingen zoals de Awb of de Kaderwet zbo's**

Men kan de waarborgen van het publiekrecht (openbaarheid, toepasselijkheid van klachtrecht, rechtsbescherming) van toepassing verklaren op overheidsstichtingen. Dit kan op eenvoudige wijze geschieden door aanpassing van het begrip

<sup>94</sup> Wat betreft het ambtenarenrecht bestaat aldus een overlap met artikel 1:1 Awb, en wat betreft de Wob met artikel 3 Wob, maar dat hoeft niet tot complicaties te leiden.

<sup>95</sup> Vergelijk (omgekeerd) art. 16a Wet op het Notarisambt.

‘bestuursorgaan’ in de Awb. Daarmee zijn de beginselen van behoorlijk bestuur, het klachtrecht en de rechtsbescherming uit de Awb van toepassing, alsmede, vanwege de koppeling aan dat begrip, de Wet openbaarheid van bestuur<sup>96</sup> en de Wet nationale ombudsman.<sup>97</sup>

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

In artikel 1:1, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt na onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel c ingevoegd, dat luidt:

c een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon:

1<sup>o</sup> die is opgericht door of mede door een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

2<sup>o</sup> waarop een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld overwegende invloed heeft.

Op min of meer vergelijkbare wijze zou een definitie in de Kaderwet zbo’s kunnen worden ingepast.

### **8.3 Vergemakkelijken van het gebruik van publiekrechtelijke rechtspersonen**

Het vergemakkelijken van het gebruik van publiekrechtelijke rechtspersonen door de (rijks)overheid ligt niet in de toepasselijke waarborgen: die zijn via art. 1:1, eerste lid, Awb al gegeven. Het probleem ligt vooral in de procedure van instelling: zij zou, in plaats van bij wet, ook krachtens de wet moeten kunnen plaatsvinden. Die wet moet dan een algemene wet zijn, omdat anders het voordeel van snelle instelling zou verdwijnen. Daarbij kan worden gedacht aan:

- a een afzonderlijke wet
- b Comptabiliteitswet 2001
- c Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- d Algemene wet bestuursrecht

Voorts kan gedacht worden aan het introduceren, in de Wgr van een meer uitgewerkte regeling voor samenwerking tussen rijksoverheid en andere overheden en/of particulieren. Een laatste variant is dus:

- e Wet gemeenschappelijke regelingen

Deze varianten worden hieronder kort uitgewerkt.

<sup>96</sup> De Wob is overigens al van toepassing op stichtingen waarop de overheid overwegende invloed heeft via art. 3 Wob.

<sup>97</sup> Men zou, door middel van een vergelijkbare aanpassing van het begrip ‘overheidsorgaan’ in die wet, ook de Archiefwet van toepassing kunnen verklaren.

### ***Ad a. Een afzonderlijke wet***

Dit zou een Wet op de publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen zijn, vergelijkbaar met hetgeen Scheltema & Scheltema voorstellen. Voorkomen moet worden dat zo'n wet ook voor decentrale overheden moeten gelden, omdat dit vraagtekens oproept wat betreft de verhouding tot het commissiebestel binnen decentrale overheden, alsmede de Wgr.

### ***Wet op de publiekrechtelijke rechtspersonen***

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het mogelijk te maken dat krachtens de wet tijdelijk een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven wordt geroepen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ***Artikel 1***

- 1 Bij wet kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden ingesteld.
- 2 In afwijking van het eerste lid, kan een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot een in de tijd beperkte taak bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar.
- 3 De termijn, genoemd in het tweede lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
- 4 Artikel 34, tweede tot en met vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, is van overeenkomstige toepassing op het tweede en derde lid.

### ***Artikel 2***

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Uit het voorgaande blijkt dat dit een zeer korte wet zou zijn, waarvan men zich kan afvragen of zij een bestaansrecht heeft naast de algemene wetten die hieronder worden besproken, en waarin deze materie ook kan worden geregeld. Ook roept een dergelijke variant vragen op wat betreft de verhouding tot het commissiebestel binnen decentrale overheden, alsmede de Wgr.

### **Ad b. Comptabiliteitswet 2001**

De Comptabiliteitswet 2001 lijkt, vanwege de daar geregelde oprichting van of deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat, een geschikte plaats voor regeling van de instelling van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit zou er als volgt uit kunnen zien:

De Comptabiliteitswet 2001 wordt als volgt gewijzigd:

Na § 4 wordt een § 4a ingevoegd, die luidt:

§ 4a. Publiekrechtelijke rechtspersonen

### **Artikel 31a**

- 1 Bij wet kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden ingesteld.
- 2 In afwijking van het eerste lid, kan een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot een in de tijd beperkt taak bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar.
- 3 De termijn, genoemd in het tweede lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
- 4 Artikel 34, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op het tweede en derde lid.<sup>98</sup>

### **Ad c. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen**

Ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een aantrekkelijke plaats voor een regeling van de publiekrechtelijke rechtspersoon, vanwege de samenhang met de zbo's. Intussen sluit de definitie van de Kaderwet niet aan bij de rechtspersonen waar het in dit onderzoek om gaat, reden waarom ook het opschrift en de begripsbepalingen zouden moeten worden uitgebreid.

Indien het bij koninklijke boodschap van 27 september 2000 ingediende voorstel van wet houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) Kamerstukken I 2001/02, 27426, nr. 276, tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

### **A**

Het opschrift komt te luiden:<sup>99</sup>

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen.

<sup>98</sup> Vgl. Ten Berge e.a. (2000).

<sup>99</sup> Dit moge in strijd zijn met aanw. 226 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar het alternatief, te weten intrekking en nieuwe vaststelling, is niet aanvaardbaar. Vgl. T.C. Borman, 'Het ambacht: wijzigen van opschrift en aanhef moet mogen. Een pleidooi voor versoepeling van Ar 226', RegelMaat 2006 nr. 3 p.102-106.

## B

In artikel 1 wordt, onder verlettering van het huidige onderdeel b tot onderdeel c, een nieuw onderdeel b ingevoegd, dat luidt:

b. publiekrechtelijke rechtspersoon: de publiekrechtelijke rechtspersoon, bedoeld in artikel 11a.

## C

Na artikel 11 wordt een artikel 11a ingevoegd, dat luidt:

### *Artikel 11a*

- 1 Bij wet kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden ingesteld.
- 2 In afwijking van het eerste lid, kan een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot een in de tijd beperkte taak bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar.
- 3 De termijn, genoemd in het tweede lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
- 4 Artikel 34, tweede tot en met vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, is van overeenkomstige toepassing op het tweede en derde lid.

### *Ad d. Algemene wet bestuursrecht*

Al is de Awb van huis uit geen organisatiewet, men zou deze regeling ook in de Awb kunnen opnemen. Nu die wet regels geeft die voor alle bestuurslagen gelden, roept dit vragen op<sup>100</sup> wat betreft de verhouding tot het commissiebestel binnen decentrale overheden, alsmede de Wgr. Niettemin zou een dergelijke regeling er als volgt uit kunnen zien:

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:  
In hoofdstuk 10, wordt na Titel 10.2 een titel ingevoegd, die luidt:

Titel 10.3 Publiekrechtelijke rechtspersonen

### *Artikel 10:55<sup>101</sup>*

- 1 Bij wet kan een publiekrechtelijke rechtspersoon worden ingesteld.

<sup>100</sup> Vgl. de discussie over opneming van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in de Awb; daarover S.E. Zijlstra, 'De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: van een algemene wet, houdende regels van bestuursrecht naar een wet, houdende algemene regels van bestuursrecht?', in: M. Lurks e.a. (red.), *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof.mr. Th.G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002 p. 191-201.

<sup>101</sup> Conform de systematiek van de Awb is het verstandig enkele bepalingen na het huidige artikel 10:45 te reserveren voor andere bepalingen over toezicht op bestuursorganen (bijvoorbeeld het zogenoemde 'positieve' toezicht).

- 2 In afwijking van het eerste lid, kan een publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot een in de tijd beperkte taak bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar.
- 3 De termijn, genoemd in het tweede lid, kan bij algemene maatregel van bestuur eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
- 4 Artikel 34, tweede tot en met vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, is van overeenkomstige toepassing op het tweede en derde lid.

#### ***Ad e. Wet gemeenschappelijke regelingen***

Voorts kan gedacht worden aan het introduceren, in de Wgr van een meer uitgewerkte regeling voor samenwerking tussen rijksoverheid en andere overheden en/of particulieren. Het voert, gelet op de complexe structuur van de Wgr, te ver om hiervan een uitgewerkte regeling te geven. Helder is, dat hoofdstuk VIII geheel op de schop zou moeten genomen.

Betwijfeld kan worden of de Wgr de juiste plaats is voor het oplossen van het hiervoor geschetste probleem, omdat zij hoe dan ook een wet blijft voor interbestuurlijke samenwerking en samenwerking met particulieren beter elders kan worden geregeld.



# Bijlage

---

## Personalia van de onderzoekers

### ***Prof. mr. S.E. Zijlstra (onderzoeksleider)***

Sjoerd Zijlstra is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en aldaar hoofd van de Afdeling Staats- en Bestuursrecht en programmaleider van het onderzoekprogramma Overheid en particulier initiatief. Daarnaast is hij lid van de Raad voor het openbaar bestuur en kerndocent aan de Academie voor wetgeving.

### ***Mr. J.A.F. Peters***

Hans Peters (1959) is universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg. Hij is ondermeer kerndocent voor het vak “Publiek organisatierecht” en doceert hierover tevens aan de Grotius Academie en de Academie voor Wetgeving. Daarnaast is hij voorzitter van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente 's Hertogenbosch en honorair rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Rotterdam.

### ***Prof. mr. T.J. van der Ploeg***

Tymen J. van der Ploeg (1947) is hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



### ***Uitgave***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
info@minbzk.nl  
www.minbzk.nl

### ***Onderzoek***

Vrije Universiteit in samenwerking met de Universiteit van Tilburg

### ***Zetwerk***

Aeroset, Wateringen

### ***Productiebegeleiding, ontwerp omslag en print***

Directie Communicatie en Informatie/  
Grafisch en Multimediale Diensten

### ***Nabestellingen***

Secretariaat afdeling Organisatie Rijk  
Mevrouw J.P.J. Hoogstad-Kieft  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Telefoon: (070) 426 6978  
E-mail: ineke.hoogstad@minbzk.nl

### ***Afdeling Organisatie Rijk***

De afdeling Organisatie Rijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat voor de optimale organisatie van de rijksoverheid op het gebied van de primaire processen 'beleid, uitvoering en toezicht' alsmede de inrichting van de bedrijfsvoering ter ondersteuning van deze processen, zodat de rijksoverheid haar publieke taken voor de samenleving zo goed mogelijk waar kan maken. De samenleving stelt eisen aan de overheid. Deze moet onder andere efficiënt, flexibel, transparant en betrouwbaar zijn. De samenleving maakt daarbij geen onderscheid tussen overheden, maar ziet de overheid als een geheel. Deze blik van buiten hanteren wij als toets voor onze producten en werkwijze.

De Afdeling Organisatie Rijk richt zich op de volgende vijf beleidsterreinen: Interne Organisatie Rijksdienst, Kennis- en Adviesstelsel, Verzelfstandigingsbeleid, Toezicht en Bedrijfsvoering.

Voor nader informatie kunt u terecht bij het hoofd van de afdeling, Emilie Schreuder, telefoon (070)426 6756, e-mail: [emilie.schreuder@minbzk.nl](mailto:emilie.schreuder@minbzk.nl)

© Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juli 2006

42925/6015-GMD52